

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

المنازعات في قضايا البناء

رسالة معدة لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد

رحاب أحمد حمّود

لجنة المناقشة

الدكتور عصام نعمة اسماعيل	الأستاذ المُشرف	رئيساً
الدكتور فوزات خليل فرحات	أستاذ	عضواً
الدكتور كميل حبيب حبيب	أستاذ	عضواً

٢٠١٩



الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة، وهي تعبِّر عن رأي صاحبها فقط

الإهداء

إلى روح والدي التي أشعر بها تشدُّ على يدي وتفيض بي إصراراً

إلى عِطر أمي الذي اتنفسه دعواتٍ تملأ السماء فتُمطِرني حباً

إلى زوجي السند، الذي به لا أميل

إلى أقماري الثلاثة إبراهيم، سارة ولانا، الذين ملأوا حياتي نوراً

إلى كلِّ من علمني حرفاً وتفانى في عطائه لننال العُلى

إلى كلِّ طالب علمٍ لم يتهيَّب الإقدام لنهلِ المعرفةِ

إلى كلِّ صاحب إرادةٍ لم يركَن للجهلِ ويندثر

إلى كلِّ من طمح لغايةٍ فركِب المنى ونسي الحذر

لهؤلاء أقدِّم

هذا العمل المتواضع...

الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله أولاً وآخراً الذي أعانني ووفّقني وسهّل طريقي لإلتماس العلم

ثم الشكرُ

إلى الجامعة اللبنانية التي لم تبخل بإحتضاني أعواماً على مقاعدها

إلى كل القائمين على رئاسة وعمادة وإدارة كلية الحقوق وكل العاملين فيها

إلى أساتذتي أصحاب الفضل ولكل من رعاني طالبا واسهم في تقديم يد العون

إلى استاذي الفاضل

"الموسوعة القانونية" د. عصام اسماعيل

سراج الدأب والإصرار الذي لم يبخل بالوقتٍ والعونٍ والعلمٍ حتى أبصر هذا البحث النور.

إلى زملائي الذين طبعوا في ذاكرتي لحظاتٍورديةٍ

إلى كل من آمن بي في رحلة الجدٍّ والإجتهاد حتى تكللت بانجاز هذا البحث

المقدمة

وُجد الإنسان لبناء الأرض، والبناء هو ملاصق للإنسان حيث لا يوجد حياة من دون بناء، ويُعتبَر العمران المرآة العاكسة للدولة من حيث تطورها ومستوى الحضارة فيها، وهذا البناء لكي يكون صالحاً ولا يتحول إلى فوضى يجب أن يكون منظماً. لذلك ومنذ نشأة البشرية عمدت المجتمعات إلى تنظيم أصول وواقع البناء حيث تمّ وضع أسس وقواعد بغية إعدام الصورة الفوضوية للأبنية التي تؤدي إلى تشويه النسيج العمراني، وكانت قوانين البناء مرنة ومتحركة تتغير مع الزمن وتتطور مع تطور المجتمع، وتحاكي حاجات العصر وتحدّ من تفشي ظاهرة مخالفات البناء من دون أي ضوابط أو معايير بل تمسّ المبادئ البديهية لقوانين السلامة العامة الهادفة إلى ضمان سلامة البناء وملاءمته لواقع البيئة والطبيعة وعدم تشويه النسيج العمراني.

ولهذا، أخضع المشرع مالك البناء إلى جملة من القواعد القانونية التي تهدف إلى تنظيم حركة العمران ووضع حد للفوضى، فألزَمه بعدّة أنواع من الرخص ذات أحكام خاصة، بحيث يترتَّب عليه قبل الشروع بالبناء أن يستوفي كافة شروط الرخصة كما حدّدها قانون البناء وبعد موافقة التنظيم المدني، بحيث أن هذه الشروط أو المواصفات لا يمكن تجاوزها إنطلاقاً من المصلحة العامة تحت طائلة سحبها أو عدم إعطائها أصلاً.

وإنسجاماً مع قاعدة تطوّر قوانين البناء وفق التطوّر العمراني، جرى تعديل وإستبدال هذه القوانين مرّاتٍ عديدة. ودون الرجوع إلى أنظمة البناء في العهد العثماني، - الذي عُدّل بالقانون الصادر بتاريخ ٣٠ / ١ / ١٩٥٤ وبالقانون الصادر بتاريخ ٢٩ / ٩ / ١٩٦١ وبالقانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم الصادر في ٢٠ /٣ / ١٩٦٤ وبالقانون رقم ٥٤ تاريخ ٢٨ / ٦ / ١٩٦٧. لقد أدخلت هذه القوانين تعديلات جزئية على المرسوم الاشتراعي ٦١ Le ولكنها حافظت على المبادئ العامة المتعلّقة بالترخيص.

بتاريخ ٩/١٣ / ١٩٧١ صدر القانون رقم ٥٩ الذي ألغى التشريع السابق وتعديلاته، لم تمضِ عشر سنوات حتى وصدر نظام جديد للبناء بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٩ الذي تعدّل بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٤٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ ثمّ صدر المرسوم التطبيقي لقانون البناء رقم ٢٣٥١ تاريخ ١٠ / ٤ / ١٩٩٢ الذي عُدّل بموجب المرسوم رقم ٢٧٩١ تاريخ ١٩٩٢/١٠/١٥ ثمّ تعدّل بموجب المرسوم رقم ٩٦٦٣ تاريخ ٣٠ /١٩٩٦/١٢. واستمرّ هذا النظام مرعي الإجراء إلى أن جرى تعديل قانون البناء لعام ١٩٨٣ بموجب القانون رقم ٦٤٦ تاريخ ١١ /٢٠٠٤/١٢، وبعد نحو العام صدر المرسوم التطبيقي لقانون البناء بموجب المرسوم رقم ١٥٨٧٤ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٥ المعدّل بالمرسوم النافذ حُكماً رقم ٦١٧ تاريخ ٨ / ٨ / ٢٠٠٧ .

منذ العام ٢٠٠٧ وحتى هذا التاريخ صدرت العديد من التعاميم التي تدعو إلى التدخُّل لقمع المخالفات في كلّ مرة تعم فيها الفوضى، فتخف موجة المخالفات إلا أنّها سرعان ما تعاود للظهور، وبحجة تأمين أموال لخزينة الدولة تمّ إدراج قانون تسوية مخالفات البناء كمادّة في مشروع قانون موازنة العام ٢٠١٧، هذا القانون، بحسب نقابة المهندسين، لا يضرب فقط مفاعيل كل قوانين البناء التي تحافظ على النسيج العمراني للمدينة والمناطق، بل يشرّع مخالفات البناء التي في معظمها تشكّل تهديداً أيضاً للسلامة العامة.

تُعرَّف رخصة البناء بأنها قرار إداري تعترف من خلاله الإدارة بأنّ صاحب الطلب قد استوفى كافة الشروط التي نصّ عليها قانون البناء وذُيّل بموافقة التنظيم المدني، فأذن له بالمباشرة بعملية تنفيذ البناء مع إبقاء حق الإدارة بالمراقبة على إستكمال التنفيذ حتى إنجازه.

وبعد إنجاز البناء وفقاً لهذه الرخصة، تتحقّق الإدارة من إنطباق الأعمال على الرخصة والخرائط المرفقة بها وما إذا كانت مطابقة للشروط القانونية وللأنظمة المرعية، وبعد إجراء التحقق

المطلوب يُمنح المالك رخصة الإشغال التي تُعرَّف بأنها قرار يفيد بإنطباق أعمال البناء على القانون والأنظمة، وأن المبنى أصبح جاهزاً للسكن.

وفي معرض منح رخصة البناء أو رفض الإدارة منح هذه الرخصة، فإن للمتضررين من الإجازة أو المنع حق مراجعة القضاء للدفاع عمّا يعتقدونه حقاً لهم في مواجهة الإدارة. ويختصّ مجلس شورى الدولة بالنظر في المنازعات المتّصلة برخص البناء، الذي يؤكّد أن إختصاصه ينحصر في النظر في مدى إنطباق تراخيص البناء على القوانين والأنظمة[1]، وهو لا يتعرّض لمسائل متّصلة بملكية العقار أو الإنشاءات لأنّها تدخل في إختصاص القضاء العدلي حامي الملكية الخاصة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن رخص البناء هي من القرارات الفرديّة التي تُبلَّغ إلى أصحابها ولا تُبلَّغ إلى الأشخاص الثالثين غير المعنيين بها، وطالما هي كذلك فإنّ مهلة الطعن تجاه هذا الشخص الثالث تبدأ من تاريخ التنفيذ الجدّي للأعمال المرخّص بها والذي لا يُشترط إكتماله لبدء سريان المهلة وإنما يُكتفى بوصول أعمال التنفيذ إلى المرحلة التي ينشأ معها مسّ بحقوقه أو تطال فيها مصالحه حيث يتولّد عندها قرينة كافية بوجود المخالفة نظراً إلى طبيعة قرار الترخيص بالبناء الإعترافية وإتّصافه بالمشروعية بمجرّد صدوره، مما يجعل أي مخالفة في تنفيذ الأعمال المرخصة من شأنها أن تنسحب على هذه المشروعية ويتولّد عنها الحق في طلب الإبطال إبتداءً من تاريخ هذا التنفيذ المخالف.

وإذا كانت أعمال التنفيذ المخالفة تشكّل منطلقاً لبدء سريان مهلة الطعن، إلا أنها ليست الإجراء الوحيد في هذا المجال بالنسبة للشخص الثالث حيث أن الإقرار بتبلُّغ الرخصة أو الإطلاع

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ١٧ تاريخ ٧ / ١٠ /٢٠٠٤، المحامي أنطوأن هنود و دأنيال هنود / بلدية بيت مري، م.ق.ا. العدد الحادي والعشرون، ٢٠٠٩، ص ٣٨.

عليها أو ثبوت ذلك بمستندات رسمية يترتب عليه بدء سريان المهلة أيضا[1]. ولكن ماذا لو أن المالك خالف المواصفات الواردة في الرخصة ؟ أو أن الإدارة امتنعت عن منحه الرخصة أصلاً ؟ وما مصير البناء الذي يحتوي على مخالفات، ومن هو المسؤول عن هذه المخالفات ؟

في معرض الإجابة عن هذه الإشكاليات نحن أمام عدد كبير من النزاعات بين الفرد والإدارة، يتصدى لها مجلس شورى الدولة، كون هذه المخالفات أصبحت أمراً واقعاً وتتعلّق بعدد كبير من المواطنين، مالكين كانوا أم متضررين، وإعادة تصويب للأفكار السائدة، فأصبح من الضروري الإضاءة عليها في ظلّ العشوائية التي تسود هذا الواقع حيث أصبحت الأبنية المخالفة هي الوضع الراهن، ولعلّ من أهم أسباب اختيارنا لهذا الموضوع هو كونه يمسّ جانباً مهماً من حياتنا اليومية فالحق بالبناء هو من أهمّ الحقوق المترتّبة عن ممارسة حق الملكية العقارية ولكن جهل القوانين التي تحمي هذا الحق، ونقص المراجع التي تعنى بهذا الموضوع بالرغم من إدخاله كمقرر إلزامي في الجامعه اللبنانية إلا أنه لا يوجد دراسات معمّقة حول هذا الموضوع ممّا دفعنا إلى البحث عن أجوبة في أروقة مجلس شورى الدولة وبين ملفات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل إذ أنهما المرجعين الوحيدين الذين استطاعا إيجاد محاولات لسدّ الثغرات التي خلّفها القانون الذي أصبح بحاجة إلى تعديلٍ بعد أن تجاوز عمره أربعة عشر عاما، ناهيك عن غياب المراجع المتخصّصة في منازعات البناء، فحاولنا من خلال بحثنا هذا عرض بعض هذه النزاعات وكيفية معالجتها معتمدين المنهج القانوني التحليلي للنصوص القانونية وإجتهادات المحاكم، وتحقيقاً للغاية تمّ تقسيم هذا البحث إلى فصلين عالجنا في الفصل الأول ماهية رخصة البناء تعريفها وشروطها وكيفية تقديم طلب الرخصة

[1] م.ش.د. قرار رقم ٢٠١٥/٥٦-٢٠١٦ تاريخ: ٢٠١٥/١٠/٢٨ علي شريف شرف الدين/الدولة اللبنانية وبلدية برج الشمالي.

وموانع إعطائها. وفي الفصل الثاني أصول تنفيذ الرخصة، والقيود على تنفيذها وموانع التنفيذ وصولاً إلى المخالفات والعقوبات التي تترتب عليها.

الفصل الأول: ماهية رخصة البناء وشروط الترخيص

الأصل أنه للمالك الحريه في إستعمال ملكيته العقاريه واستغلالها والتصرّف فيها كما يمكنه ممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها تحقّق مصلحته الخاصة، ومن باب أولى الحق في البناء، "إنطلاقاً من تعريف حق الملكية فإن منع المالك من هدم ما يكون على عقاره، من بناء يحدّ من حقه في ملكه ما لم يكن مستنداً إلى نص تشريعي يجيزه"[1]. "توكيداً لإسهامها، أيّ الملكية الخاصة، في صون الأمن الإجتماعي، كفل حمايتها لكل فرد ولم يجز المساس بها إلا على سبيل الإستثناء، وفى الحدود التي يقتضيه تنظيمها، بإعتبارها عائدة إلى جهد صاحبها، الذي بذل من أجلها الوقت والعرق والمال، وحَرص بالعمل المتواصل على إنمائها، وأحاطها بما قدّره ضرورياً لصونها، مُعبّداً بها الطريق إلى التقدم، كافلاً للتنمية أهم أدواتها، محققاً من خلالها إرادة الإقدام، هاجعاً إليها لتوفّر ظروف أفضل لحرية الإختيار والتقرير، مطمئناً في كنفها إلى يومه وغده، مهيمناً عليها ليختص دون غيره بثمارها ومنتجاتها وملحقاتها. وأن هذه الحماية التي كفلها الدستور للملكية الخاصة تفترض ألا ترهق بالقيود التي يفرضها المشرع عليها– في إطار وظيفتها الإجتماعية– جوهر بنيانها، وألا يكون من شأنها تعطيل الإنتفاع بها بما يفقدها علّة وجودها، وينحدر بالحماية المقرّرة لها إلى ما يفرغها من مضمونها، ذلك أن صون الملكية الخاصة وإعاقتها لا يجتمعان"[2].

بالمقابل فإنّ هذه الحرية مقيّدة بأن لا تتعارض مع الصالح العام والنظام العام العمراني وأسسه التي تقتضي وضع الضوابط والآليات على عمليات البناء والتشييد والترميم أيضا، وهذا لضمان صلاحياتها في حدّ ذاتها وحتى تقوم وفقا لأسس وقواعد هندسية وقانونية وعلى هذا الأساس كان لا بدّ من تنظيم هذا الحق عبر طلب الإذن من الإدارة يتضمّن خرائط واضحه للأعمال المنوي إنجازها على

[1] م. ش. قرار رقم ٢٠١٥/٨٦٩-٢٠١٦ تاريـــخ٢٠١٦/٧/١٣ ميشال ربيز/ الدولة – وزارة الثقافة.

[2] المحكمة الدستورية العليا في مصر قضية رقم ١٨٢ لسنة ١٩ قضائية، تاريخ ٢ مايو سنة ١٩٩٩.

العقار موضوع الترخيص على أن يكون دور الإدارة التثبّت من أن هذه الأعمال لا تخالف قانون البناء و التنظيم المدني اللّذان وضعا شروطاً خاصة على صاحب الترخيص التقيّد بها والأصول المتبعة بإعطاء الرخصة.

ولا بدّ قبل أي تصدٍ لأي تفاصيل حول رخصة البناء من الإشارة إلى أن رخصة البناء هي من القرارات الإعترافية وهي وسيلة وقائية لمراقبة مدى التقيّد بقواعد وأحكام التنظيم المُدني ويعود للإدارة التثبّت من توفّر شروط طلب الرخصة أو إستكمال عناصرها المطلوبة وانطباقها على القوانين والأنظمة وفي حال إنتفائها يقتضي الرفض. ولقد أكّدت المادة الأولى من قانون البناء على إلزامية الرخصة قبل الشروع بأي عمل على العقار موضوع الرخصة كما أنه يوجد أصول وقواعد جوهرية ترعى قضايا البناء كتوقيع المهندس المسؤول على معاملات الترخيص، موافقة الدوائر الفنية في البلديات وإستطلاع رأي التنظيم المدني وأخذ موافقته ودفع الرسوم المتوجبة. ولأجل التعرف أكثر على رخصة البناء سنتطرق في هذا الفصل ومن خلال مبحثين دراسة ماهية رخصة البناء في المبحث الأول والأصول المتّبعة بإعطاء الرخصة في المبحث الثاني.

المبحث الأول :ماهيّة رخصة البناء

تُعتبر رخصة البناء بمثابة إذن للمباشرة بأعمال البناء فهي من رخص الضّبط حيث تهدف الإدارة المختصّة من خلال منحها أو رفض منحها الرقابة المسبقة على إنشاء و تنفيذ عمليات البناء طبقاً للقوانين والأنظمة، والعمل على خضوعها للمقاييس الفنّية والتقنّية لمقتضيات الأمن، ومن أجل أن يُفسح المجال للأفراد إستغلال ملكيّتهم بشرط عدم إلحاق الضّرر بالجوار وحفاظاً على البيئة والنظام العام. وبما أن رخصة البناء تصدر عن الإدارة على شكل قرار، فإن هذا القرار يحمل صفة القرار الإداري وأيّ نزاع بشأنه يكون أمام مجلس شورى الدولة بحكم المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة: ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أو بالأنظمة الصادرة عن السلطة الإدارية.

إنّ المراجعة بشأن هذه الرخص أمام مجلس شورى الدولة لا تُؤلّف تنازعاً خاصاً أو متميزاً عن التنازع الإداري العام من حيث الأصول كما من حيث الأساس، لكن أهميّة قضايا البناء الناتجة ليس فقط عن كثرة المراجعات بل عن وجود قانون للبناء والتنظيم المدني تجعل من الضروري البحث في تفاصيل رخصة البناء من خلال مطلبين حيث نتناول في المطلب الأول تعريف رخصة البناء وطبيعتها القانونية وفي المطلب الثاني طبيعة رخصة البناء والمرجع الصالح لمنح الرخصة .

المطلب الأول: تعريف رخصة البناء وطبيعتها القانونية

رخصة البناء هي وثيقة إدارية على شكل قرار يصدره رئيس البلدية أو القائمقام (في حالاتٍ استثنائية) طبقاً للإجراءات القانونية بغية الإعتراف لصاحب العلاقة بحقّه بتشييد أو ترميم أو تعديل بناء على أرضه بشرط تَقَيّده بالشروط القانونية وهي بالتالي قرار اعترافي فردي يُمنَح غِبّ الطلب.

تُعد رخصة البناء الوسيلة القانونية الأساسية التي تضمن فعاليّة الرقابة على حركة البناء والتوسّع العمراني.

وتكمن أهميّة رخصة البناء في كونها إحدى الوسائل المتّخذة للحدّ أو لتقييد حق الملكية العقارية بالنظر لما يقتضيه أمر منحها من مراقبة مسبقة من قبل الجهاز الإداري المختص بإعطائها والتأكّد من مدى مطابقة موضوع الرخصة للنصوص التشريعية والتنظيمبة الجاري العمل بها. وهي تهدف للتوفيق بين المصلحتين العامة والخاصة بحيث لا تخالف أحكام النظام العام وتحمي مصلحة الغير من أي ضرر مرتقب كما أنها تؤكّد على حقّ المالك أو من يحلّ محلّه قانوناً بالبناء أو إجراء أي تعديل على بناء قائم طالما يتقيّد بالشروط القانونية ويدفع الرسوم المتوجبة.

ورخصة البناء ليست عقداً إدارياً بين الإدارة وصاحب طلب الرخصة بل قراراً إدارياً فردياً يصدر عن جهة إدارية منحها القانون سلطة الإصدار ومحدّدة قانوناً بشخص رئيس البلدية أو القائمقام في المناطق التي لا يوجد فيها بلديات[١]، فهي من فئة القرارات الإدارية التي تصدر بناءً على طلب ذوي الشأن، بحيث لا تستطيع الإدارة إصدار تلك القرارات إلا إذا قُدِّم إليها طلب بهذا المعنى. ومع ذلك يبقى القرار الإداري محتفظاً بطابع الإنفراد وإن سبقته موافقة المعني به أو أعقبته[٢]، حتى ولو تعلَّق صدور هذا القرار على طلب– أو بالمقارنة مع نظرية العقد – على عرضٍ من الشخص الذي

---

[١] هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٨٧٣ /ر / ١٩٨٢ تاريخ ٢ /٢ / ١٩٧٢ .

[2] G. Vedel & P. Delvolvé- Droit administratif- Puf 12e ed. 1992 T1 p238.

صدر القرار لصالحه. فإنّ قبول الإدارة بهذا الطلب أو العرض، لا يعني أن هذا القرار تحولَّ إلى عقدٍ بين طرفين، الإدارة ومن صدر القرار لصالحه.

<u>الفقره الأولى: تعريف رخصة البناء</u>

الرخصة هي الإذن أو موافقة السلطة المختصة التي تشرف على ممارسة نشاط ما يُمنَح لطالبه إذا تحققت فيه الشروط القانونية، وهي لا تُنشئ حقوقاً جديدة وإنما تُعمل حقوقاً هي موجودة من قبل ولكنها فقط موقوفة التنفيذ بناءً على تحريم ذي صبغة عامة، بحيث تكون الرخصة بمثابة إلغاء لهذا التحريم بالنسبة للمُرَخّص له فقط، بينما يبقى التحريم مُسلّطاً على غيره.

والترخيص الإداري يدخل ضمن الوسائل الرقابية الوقائية التي يخوّلها المشرع للسلطة الإدارية بغية تنظيم بعض الحقوق والحريات الفردية إذ لا يمكن ممارسة هذه الحريات إلا بعد الحصول على الموافقة المسبقة للسلطة الإدارية. وهذا عائدٌ لكون الحق في البناء من أهمّ الحقوق المترتبة عن ممارسة حق الملكية العقارية، إذ يُعد هذا الأخير من الحقوق الأساسية المكفولة دستورياً، ومعرفة مدى إرتباط حق البناء بحق الملكية العقارية والعلاقة القانونية التي تربط بعضهم بالبعض حيث يتجسّد حق الملكية العقارية من خلال تنظيمه وضبط نطاقه وكيفية إستعماله وحمايته من التعدّي.

للحفاظ على جمال وتنسيق المباني يجب تسيير حركة البناء وفق أصول وقواعد محدّدة ومرسومة في القوانين المنظمة للبناء حيث يُعد هذا الأخير من بين الوسائل القانونية التي بموجبها يمكن مراقبة وتنظيم حركة البناء من خلال آلية تكفل إحترام مطابقة المباني للقانون دون المساس بحقوقهم أو بحقوق الغير.

ولهذا كانت رخصة البناء بمثابة الإذن الذي تمنحه الإدارة، لطالب الرخصة بعد التحقق أن طلبه مستوفٍ الشروط القانونية فتأذن له السلطة بإستعمال حق الملكية أو بإباحة البناء على أن يقتصر دور الإدارة التحقق من أن البناء موضوع الترخيص يتوافق وأحكام القوانين المختصة بالبناء.

لم يُعرّف المشرع اللبناني رخصة البناء في القانون رقم ٦٤٦ ولا في أي تعديل تلاه، إنما نصّ على إلزاميتها و ترك أمر تعريفها للفقه والإجتهاد.

يَعتبر الإجتهاد اللبناني أن رخصة البناء بالنظر لماهيّتها والنتائج المترتّبه عليها من القرارات الإعترافية التي تُثبت إنطباق الوضع على الشروط القانونيه، لذا فإن إنتفاء أحد هذه الشروط يؤدّي إلى إعتبار معاملاتها مقدّمه خلافاً للقانون ومستوجبه الرّد لهذا السبب من المرجع المختص[١].

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة ورد فيه:" إن رخصة البناء لا تُنشئ بذاتها حقاً مكتسباً لصاحبها اذ أنها من الأعمال الإعترافية التي تُثبت إنطباق الوضع على الشروط.. إن إخضاع البناء إلى رخصة غايته الأصلية التثبُّت أن العقار المطلوب البناء فيه غير مصاب بأي تخطيط مصدَّق، وأن مشروع البناء لا يخالف الأحكام القانونيه والأنظمة الموضوعة للتنظيم والتجميل والتخطيط[٢].

وأكّد قرار لاحق لمجلس شورى الدولة على أنّ رخصة البناء هي من القرارات الإعلانية ...كما أن الرخصة يمكن وصفها بأنها في الواقع مجرَّد سماح من قبل الإدارة لصاحبها بأن يقوم بالأعمال بعد توافر الشروط التي يفرضها القانون[٣].

كذلك فإن هيئة التشريع في وزارة العدل كانت قد أكّدت على أن رخص البناء أو إعطاء الوصل بالتصريح بالبناء لا يُقصَد منها إلا التحقّق من مطابقة التصميم على الأنظمة التي ترعى

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٩٢ تاريخ ٢٠٠٤/١١/٤، اسماعيل محمد نجيب بزي / بلدية برج البراجنة

[٢] قرار رقم ٦١١ تاريخ ١٩٩٥/٤/٢٧، رشيد نديم طعمة وجوزفين يوسف طعمة / بلدية أنطلياس النقاش،

[٣] قرار م.ش.د. تاريخ ١٩٧٢/٤/٢١ العدل ١٩٧٢، العدد٢، ص ٢٩٥

البناء، ولا يُراد منها تكريس أي حق بالنسبة لطالبها ولا إنكار أي حق على غير طالبها ما دامت تُعطى بحسب المادة ٧ من قانون البناء مع حفظ حقوق الغير ولا تجعل صاحبها بمأمن من كل مطالبة من المالكين بالشيوع أو غيرهم[1].

وبالنظر إلى التعريفات الفقهية السابقة لرخصة البناء يتبيّن لنا أنها عبارة عن قرار إداري مسبق لا يمكن البناء من دونه؛ بل هي وثيقة إدارية إلزامية حيث يتمثّل بالسماح لطالب الرخصة وتمكينه من إقامة المباني التي يرغب في تشييدها والتعديلات وأعمال التوسّع والتدعيم الأساسية التي يريد إدخالها على العقار، مما يرتّب على القرار المتضمن الرخصة حقوقاً من المتعذّر على الإدارة المساس بها دون تبعات قانونية وقضائية.

وقد حصر البعض المعنى القانوني للترخيص في أنه عبارة عن أحد الإجراءات الوقائية التي تحدّد ماهية المبنى المُرخّص به وذكر مواصفاته وبيان الغرض منه السكن أم التجارة وتستخدمها سلطات الضبط الإداري في الدولة بغرض وقايتها، وكل أفراد المجتمع من الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية وحماية المصالح العامة والخاصة.

<u>الفقرة الثانية: التمييز بين رخصة البناء والوصل بالتصريح بالأشغال</u>

إن الوصل بالتصريح هو بمثابة الإذن الذي بمقتضاه يُجاز للمالك المباشرة في الأشغال بعد موافقة المهندس المسؤول الخطية والمسجّلة في إحدى نقابتي المهندسين، ويبقى معمولاً به لمدّة سنة واحدة بينما يبقى معمولاً بالترخيص بالبناء لمدة ست سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة ولمدة سنتين من تاريخ إنتهاء مفعول الرخصة الأساسية.

---

[1] هيئة التشريع في وزارة العدل: إستشارة رقم ٧٨٨/ر/١٩٧١، تاريخ ١٩٧١/١٢/٢٩،بناء لطلب وزارة الداخلية

إن تنفيذ أشغال الترميم وفقا لأحكام قانون البناء لا تتطلب ترخيصاً، بل يحق لصاحب العلاقة الذي يرغب في القيام بهذه الأشغال أن يقدّم تصريحاً بها إلى البلدية وعلى هذه الأخيره أن تعطيه إيصالا بالتصريح. وهذا الإيصال بالتصريح هو عبارة عن أخذ البلدية علماً بالأشغال التي سينفّذها المالك أو من يحلّ محلّه قانوناً[1]، بشرط أن يثبت قيامه بدفع الرسم القانوني المتوجب عليه ضمن مهلة الشهر.

ولقد حددت المادة الثانية من قانون البناء الأشغال المستثناة من طلب الترخيص والتي يُستعاض عنه بتصريح خطي موقّع من المهندس المسؤول ومصدّق من إحدى نقابتي المهندسين وهي:

– أعمال الصيانة الخارجية :طرش، منجور، الخ ...

– بناء التصاوين.

– كافة أعمال الترميم، وذلك في الأبنية أو أجزاء الأبنية الموجودة قانوناً أو التي تمّ تسويتها.

– أعمال التلبيس.

– جدران الدعم وأعمال الهدم.

– تسوية الأرض الطبيعية في ضوء خرائط الترخيص بالبناء .

– التعديلات الداخلية ضمن الوحدة السكنية أو الحق المختلف، التي لا تؤثّر على العناصر الإنشائية والأقسام المشتركة والتي لا تؤثّر على قانونية الوحدة المشتركة.

أما أشغال التقوية التي تتناول الهيكل الأساسي للبناء أو إبدال السقوف والشرفات فلا يُسمح بها إلا في الأبنية أو أجزاء الأبنية الموجودة قانوناً أو التي تمّ تسويتها.

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ٧٨٥ تاريخ ١٩ حزيرأن ١٩٩٦، الرهبأنية الباسيلية الحلبية للروم الكاثوليك/ بلدية برمأنا، م ق ا. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ ص ١٢٢.

تُعطى الإيصالات بالتصريح بكافة أنواعها وإفادات قانونية البناء من قبل المراجع المختصة التي تعطي الترخيص بالبناء وفقا لأحكام المادة الرابعة من قانون البناء. على أن تُحدد بمرسوم يتخذ بناءً على إقتراح وزير الأشغال العامة والنقل بعد إستطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني دقائق الأشغال المعنية بالتصريح الخطي وإستثناء بعض الأشغال من التصريح.

كما يخضع منح التصاريح لشروط إضافية هي الشروط الآتية:

١- أن تراعي الأشغال حدود التراجع عن العقارات المجاورة: عندما تتم الأشغال في الأبنية أو أجزاء الأبنية الواقعة ضمن التراجعات عن العقارات المجاورة، يُسمح فيها بكافة الأعمال الواردة أعلاه، أما أعمال التقوية فيُسمح بها شرط أن يسجل المالك على صحيفة العقار العينية تعهّدا منظّما عند كاتب العدل بالتقيد بالتراجعات المفروضة بحسب نظام المنطقة عند إضافة أي بناء علوي، ما لم يسمح نظام المنطقة بالبناء فوق بناء موجود مع إمكانية التدعيم.

أما في حال إقامة هذه الإنشاءات ضمن التراجع القانوني عن حدود العقار أو عن تخطيط الطرف أي في الفسحات الناجمة عن هذا التراجع في الطابق الأرضي فهي تخرج عن إطار التصريح وتخضع لموجب الترخيص بالبناء وذلك بمعزل عمّا إذا كانت هذه الإنشاءات هي إنشاءات ثابتة ام لا وبمعزل أيضا عن نوعيّة المواد المستعملة زجاج وألمنيوم وخلافه[١].

٢- إذا كانت الأشغال ضمن التخطيط المُصدّق والأملاك العامة أو ضمن التراجعات عنها: فإنه عند ترميم الأبنية أو الأجزاء الواقعة ضمن التخطيط المصدق والأملاك العامة أو ضمن التراجعات عنها، ومع التقيّد بأحكام قانون الإستملاك، يُشترط على المالك أن يسجّل على صحيفة العقار العينية تنازلاً منظماً عند كاتب العدل بعدم مطالبة الإدارة بأي تعويض عن

---

[١] م.ش.د قرار رقم ٣٢٨ تاريخ ٢٠٠٣/٢/٢٦ يوسف موريس الدروبي / بلدية زحلة-المعلقة .

التحسين الذي ينتج عن عملية الترميم وإبدال السقوف وذلك لدى قيام الإدارة بإستملاك الأجزاء المصابة بالتخطيط المصدّق أو الواقعة ضمن التراجعات عنه أو عن الأملاك العامة، مع وجوب التقيّد بالتراجع عن التخطيطات المصدقة والأملاك العامة عند إضافة بناء فوق البناء الموجود.

اما بشأن تقديم التصريح أو اعطاء الوصل بالتصريح، فإن المادة ٣ من المرسوم التطبيقي لقانون البناء رقم ١٥٨٧٤ تاريخ ٥/ ١٢/ ٢٠٠٥ نصت على ما يلي:

- يُقدّم التصريح عن الاشغال المنوي القيام بها خطياً إلى الدائرة الفنية المختصة مرفقاً بالوثائق التي توضح وتحدد هذه الاشغال بالاضافة للمستندات المحددة بقرار وزير الاشغال العامة عملاً بنص قانون البناء حيث يفتح سجل خاص لهذه الغاية.
- على الدائرة الفنية المختصة أو إعطاء الموافقة الفنية أو الرفض مع تعليل الأسباب خلال مهلة شهر واحد من تاريخ تسجيل التصريح لديها ومن ثم إحالة المعاملة في حال الموافقة إلى البلدية المعنية أو إلى المحافظ أو القائمقام خارج النطاق البلدي لإعطاء المالك الوصل بالتصريح ضمن مهلة ثلاثة أيام على الأكثر بعد إستيفاء الرسوم المتوجبة.
- في حال تاخرت الإدارة الفنية المختصة عن البت بالتصريح ضمن المهلة المحددة لها يعود للمهندس المسؤول :

الحضور إلى الدائرة المختصة بعد إنقضاء المهل المحددة أعلاه وتدوينه على السجلات عدم إستلامه أي جواب من الإدارة، وتأشير رئيس الإدارة الفنية المختصة إيداعه جواباً بواسطة البريد المضمون وإيداع رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أو المحافظ أو القائمقام نسخة عنه بمهلة خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه.

ويمكن في هذه الحال لرئيس السلطة التنفيذية في البلدية أو المحافظ أو القائمقام إعطاء الوصل بالتصريح بالاستناد إلى إفادة من المهندس المسؤول مسجلة لدى إحدى نقابتي المهندسين بأنه لم يُبَت بطلب التصريح بالموافقة أوبالرفض ضمن المدة المنصوص عليها أعلاه مرفقة بالمستندات التي تؤكد ذلك.

وإذا تأخّر رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أو المحافظ أو القائمقام عن الإجابة بمهلة الثلاثة أيام، أمكن لطالب التصريح أن يتوجه مباشرة أو بواسطة الكاتب العدل، وخلال مهلة ستة أشهر على الأكثر من إنقضاء المهل المحددة أعلاه، بكتاب يعتبر فيه نفسه مرخَّصاً له ضمنياً بالأعمال مرفقاً به قيمة الرسوم المتوجبة، شرط تعهّده بمضمون ملف الترخيص وبالقوانين والأنظمة النافذة.

أما بالنسبة لمستندات التصريح فقد نصت المادة ٢-ثالثا-ج-من القرار رقم رقم ١/٢٧٦ تاريخ ١٩٩٥/١٠/٢ في الأحكام الخاصة برخص البناء والشروط الواجب توفّرها في طلبات رخص البناء ورخص الأشغال والتصاريح ومستنداتها، بحيث يرفق بطلب التصريح المستندات التالية على أربعة نسخ:

١- إفادة عقارية وخريطة مساحة: في حال عدم وجود خريطة مساحة نهائية أو خريطة تحديد للعقار، يقتضي تقديم خريطة له منظمة وموقعة من قبل مهندس أو مسّاح محلف مع افادة مختار أي علم وخبر يبين فيه ملكيته وحدود العقار في المناطق غير الممسوحة.

٢- موافقة المالك أو الشركاء إذا كان العقار مملوكاً من الغير أو كان مقدّم التصريح شريكاً في العقار. أما إذا كان مقدم التصريح من الغير كالمستاجر أو لم يتضمن موافقة المالك أو الشركاء فيكون مشوبا بعيب عدم المشروعية ومستوجباً الإبطال، حيث قضى مجلس شورى الدولة أن المستأجر هو صاحب حق إنتفاع على المأجور بالتالي لا يحلّ محلّ المالك في ما

خصّ الحقوق العائدة لهذا الاخير بالنسبة لأعمال البناء أو الترميم والأشغال التي تستوجب تصريحاً ما لم يكن مفوضاً من قبله بموجب تفويض خاص مُسجّل لدى كاتب العدل وبالتالي لا يحق له تقديم طلب التصريح، وإذا قدّمه فيكون على الإدارة رفضه لعيب عدم توفّر الصّفة في المستدعي[١].

٣- إفادة تخطيط وإرتفاق صادرة عن الدوائر المختصة في بلديتي بيروت و طرابلس وفروع ومكاتب التنظيم المدني.

٤- تعهد مسجل لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت أو طرابلس من قبل المهندس عندما تتناول أعمال التصريح إبدال السقوف والشرفات الموجودة والتلبيس الخارجي وجدران الدعم التي يزيد علوها عن المترين وأشغال وحفريات تستوجب تدعيم العقارات والإنشاءات المجاورة.

حدّد مجلس شورى الدولة الطبيعة القانونية للوصل بالتصريح، وأكّد أن الإيصال بالتصريح ليس قراراً نافذاً وبالتالي لا يقبل الطعن، معتبراً أنه إذا كان العمل الإداري المطلوب إبطاله لا يعدو كونه إيصالا بالتصريح، فإنه مجرّد عبارة عن أخذ البلدية علماً بالأشغال التي سينفّذها المالك أو من يحل محله. وأن هذا العمل الإداري المطعون فيه لا يُشكّل قراراً إدارياً محضاً له قوة تنفيذية ومن شأنه إلحاق الضرر بالجهة المستدعية[٢].

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٥١٤ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٢ جورج مكوكجي/ بلدية الجديدة البوشرية-السد، م ق ا

[٢] م.ش.د.د ز قرار رقم ٧٨٥ تاريخ ١٩٩٦/٦/١٩، الرهبأنية الباسيلية الحلبية للروم الكاثوليك / بلدية برمأنا وامين نمر فريحة العدد ١٤، سنة ٢٠٠٣

المطلب الثاني: طبيعة رخصة البناء والمرجع الصالح لمنح الرخصة

إن رخصة البناء على ما تكسب صاحبها حقاً وتحفظ للغير حقاً هي مجرد سماح من قبل الإدارة لصاحبها بأن يقوم بالأعمال بعد توافر الشروط التي يفرضها عليه القانون على أن السلطة الممنوحة للإدارة بإعطاء رخص البناء يراد منها فقط تمكينها من معرفة ما إذا كان البناء موضوع الترخيص يتوافق وأحكام القوانين المختصة بالبناء. وهذا ما يستدعي السؤال التالي :ما هي الطبيعة القانونية لرخصة البناء؟ ومن هو المرجع الصالح لمنحها؟

الفقرة الأولى: الطبيعة الإعترافيه لرخصة البناء

القرارات الإعترافية هي التي لا تُحدث تغييراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة، وينحصر دورها في تقرير أو تأكيد مركز قانوني قائم من قبل[١]، أو إثبات حالة واقعية [٢]، وهي بهذا المعنى لا تُنشئ حقاً بل يقتصر دورها على التثبت من أن الشروط المحددة في القانون تتوافر في الطلب. فعندما تجد الإدارة نفسها حيال حق أقرَّه نص قانوني أو تنظيمي، يتوجب عليها أن تمنحه عند المطالبة به[٣]، وتقتصر وظيفة الإدارة على التدقيق في ما إذا كانت الشروط المقررة بالقانون مستوفاة، لأن القاعدة القانونية تبيّن النتيجة النهائية للتصرف، أي الموجب أو الحق الذي يجب على القرار أن يبّينه ويجعله فعلياً [٤].

---

[1] C.E. 12 décembre 1941, Mayer, Rec. p213; C.E. 6 mai 1957, Leseigneur, Rec. p285.

[2] C.E. 15 janvier 1943, Thomet, Rec p9.

3 R. Chapus- Droit administratif général Montchrestien 14e édition 2000. Tome I- p1140 nº1346.

بنفس المعنى: انظر: م.ش.د. قرار رقم٢٤ تاريخ١٨ تشرين الأول ١٩٩٥، رامز باسيل/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م١ ص٣٥- م.ش.د. قرار رقم٢٥ تاريخ١٨ تشرين الأول ١٩٩٥، نقابة عمل الأفرأن ورفاقها/ الدولة- وزارة العمل، م.ق.إ. ١٩٩٧ م١ ص٣٩.

4 P. Py – Le Rôle de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux- L.G.D.J. 1976. p42.

ويُسمَّى قرارها المتّخذ بهذه الحالة، بالقرار الإعترافي، ومن خصائصه أنه بالإمكان الرجوع عنه في كل وقت، عند أي مخالفة للشروط المحددة في القانون، فحفظ القانون مُرجّح في هذه الحالات على إستقرار الأوضاع[1].

والقرارات الإعترافية، هي خلافاً لما يشاع عنها بأنها ليست بقرار إداري، هي من طبيعة القرارات الإدارية، وأنما تتميَّز بخاصّية أنها قابلة للرجوع عنها في كل وقت، لعدم تولُّد حقوق مكتسبة عنها. فليس صحيحاً القول بأن الدور المُنشئ للقرار الإداري يقتصر على الحالة التي تستخدم فيها الإدارة سلطتها التقديرية، إذ يتحقق هذا الطابع الإنشائي أيضاً في مجال السلطة المقيّدة، وعندما تصدر الإدارة للقرار الإعترافي، فهي تفعل أكثر من مجرد تطبيق أو إعمال أحكام القانون، فهي بالقرار الإداري الذي تصدره –وإن كان بناءً على سلطةٍ مقيدة– تنقل أحكام القانون الذي تُطبقّه من صورتها العامة المجرّدة إلى صورة خاصة واقعيّة ومتعلّقة بحالة معينة بالذات أو بشخصٍ مُعيّن بالذات، فدور الخلق والإنشاء ظاهر ومؤكد. فيتوفر لهذا القرار الطابع الإنشائي، ومن ثمَّ يكون قراراً إداريا، ليس فقط في حال صدوره بناءً على سلطة تقديرية، وأنما أيضاً في حالة صدوره بناءً على سلطة مقيّدة، طالما كان للإدارة دور في تقدير توافر شروط قاعدة عامة يصدر القرار تطبيقاً له، وبذلك تنقل حكم هذه القاعدة العامة من حالة العمومية والتجريد إلى حالة خاصة محددة. فلا ينبغي كلّما تصرّفت الإدارة بنطاق السلطة المقيدة، أن نهبط بهذا التصرف إلى مستوى العمل التنفيذي المادي[2].

فإذا صحَّ أن القرار الفردي هو تطبيق لحكم القانون، فلا بد أيضاً من اعتباره منشئاً لمركز فردي خاص متميِّز عن الوضع القانوني المجرّد المتولّد عن القانون، ومن ثمَّ لا ينبغي أن ننفي عن

---

١ م.ش.د. قرار رقم٥٤٦ تاريخ٢٩ تشرين الأول ١٩٥٧، شركة جبر اخوأن/ الدولة، م.إ. ١٩٥٨ ص٤- م.ش.د. قرار رقم ٣٩٠ تاريخ ١٨ نيسأن ١٩٥٧، شركة نقل القوى الكهربائية/ الدولة – وزارة المالية، م.إ. ١٩٥٧ ص١٥٢- م.ش.د. قرار رقم ٣٦٤ تاريخ ١٠ نيسأن ١٩٥٧، حسين مرمل/ الدولة – وزارتي الداخلية والمالية، م.إ. ١٩٥٧ ص٢٠٨.

٢د. محمود حافظ ـ القرار الإداري، دراسة مقارنة- دار النهضة العربية ١٩٩٢ ص١٧٧.

العمل الإداري الذي يكون تطبيقاً لنصٍ عام، صلاحيته بإنشاء مركز قانوني أو تعديله، لأن كل قرار إداري منشئ لمركز قانوني، هو في الوقت ذاته تطبيقاً لقاعدة قانونية أعلى[1]. وكنا قد بيَّنا أن السلطة المقيَّدة هي عنصر داخل في ركن الإرادة، وليس له أي تأثير بذاته على طبيعة القرار، فسيّان بأن تكون إرادة الإدارة إستنسابية أو مقيَّدة، فالمهم أن تكون هذه الإرادة موجودة لنكون أمام تصرف قانوني إرادي، أي قرار إداري.

إلا أن إجتهادات لمجلس شورى الدولة حددت متى يتوَّلد عن رخصة البناء حقوق مكتسبة ومتى تكون من القرارات الإعترافية. فاعتبر مجلس شورى الدولة بأن رخصة البناء لا تُنشئ بذاتها حقاً مكتسباً لصاحبها إذ أنّها من الأعمال الإعترافية التي تثبت إنطباق الوضع على الشروط القانونية، إلا أن هذا الأمر يختلف إذا شرع في استعمال الرخصة في النطاق المحدد فيها ودون أن يقترن بمخالفة مآلها، ففي هذه الحالة ينشأ عن التنفيذ والإستعمال وضع قانوني لا يخضع لأي تغيير يحدث في شروط الترخيص، فإذا ألزمت الإدارة المستدعي على التقيّد بأحكام تنظيم جديد يمسّ وضعاً قائماً نشأ له في ظلّ حكم رخصة بناء نفذّها واستعملها، كان تدبيرها في ذلك مشوباً بتجاوز حد السلطة ومستلزماً الإبطال" [2]. أما "إذا لم تُنفَّذ رخصة البناء، فإنه لا يترتب عليها أي حق مكتسب حيال مشاريع التنظيم والتجميل التي تقرّها الإدارة" [3]. وهكذا فإن رخصة البناء هي من القرارات الإعترافية التي تصبح حقاً مكتسباً في حال مباشرة تنفيذها [4]، فتُنشئ في هذه الحالة لصاحبها حقاً مكتسباً [5]

---

١ د. محمود حافظ - المصدر نفسه.

٢ م.ش.د. قرار رقم ٧٤٤ تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٦٢، الدويري / الدولة وبلدية الحدث، م. إ. ١٩٦٣ ص٢٧.

٣م.ش.د. قرار رقم ٧٣٢ تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٦٢، زعرور / بلدية جبيل، م.إ. ١٩٦٢ ص٢٨ .

٤ م.ش.د. قرار رقم١١/٩٨-٩٩ تاريخ١٨ تشرين الثأني ١٩٩٨، جورج حاتم ونجلة جبر / الدولة وبلدية العقيبة والصفرا، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م١ ص١٢٢.

٥ م.ش.د. قرار رقم٥٨٦ تاريخ٩ أيار ١٩٩٦، نبيه القزي/بلدية طبرجا كفر ياسين- ادما الدفنة والدولة- وزارة الأشغال العامة- وزارة الشؤون البلدية والقروية، م.ق.إ. ١٩٩٧ م٢ص٦١٧- م.ش.د. قرار رقم٨٧٠ تاريخ١٣ تشرين الثاني ١٩٦٢ عيسى/بلدية بيروت، م. إ. ١٩٦٣ ص ١٥٢.

بحيث لا يمكن للإدارة خلالها أن تسحب الرخص أو توقف الأشغال في البناء إلّا ضمن مهلة الشهرين التي يجيز فيها القانون للإدارة الرجوع عن القرارات غير المشروعة، وأنه خارج هذه المهلة فإن الترخيص يكسب حقوقاً لا يمكن الرجوع عنها[1].

الفقرة الثانية: المرجع الصالح لمنح الرخصة

إن صلاحية إعطاء الرخصة المسبقة للبناء يعود بمقتضى المادة الأولى من قانون البناء إلى رئيس البلدية التي يقع ضمن نطاقها البناء المنوي تشييده، أما إذا كان العقار محل طلب الترخيص خارج أي نطاق بلدي اختصّ المحافظ أو القائمقام بالبتّ فيه، فيُرخّص أوّلهما أي المحافظ بالترخيص بتشييد الأبنية على العقارات غير المشمولة في نطاق أي من بلديات القضاء التي يقوم فيه مركز المحافظة. فيما يرخّص القائمقام للأبنية المراد استحداثها على عقارات لا تندرج في إطار النطاق البلدي لأي من البلديات المنشأة في القائمقامية التي يدير شؤونها[2].

إذاً لقد أناط قانون البناء برئيس البلدية المختصة والتي يقع ضمن نطاقها البناء صلاحية إعطاء رخص تشييد بناء جديد أو تعديل بناء قائم وبالتالي أي نزاع يكون بوجه البلدية حصراً كونها شخص معنوي عام مستقل وأي منازعة مع إتحاد البلديات يكون مردود شكلاً كون دورها إستشاري فقط[3]، ففي قرار لمجلس شورى الدولة أكد هذا المجلس على صلاحية رئيس البلدية حصراّ بإعطاء رخص البناء ضمن نطاق البلدي وبالتالي يقتضي إخراج إتحاد البلديات من المحاكمة وحصر النزاع بالبلدية كشخص قانوني عام له كيان مستقل وإستقلال مالي وإداري، وكذلك إنّ خضوع البلديات لوصاية وزارة الداخلية لا يعتبر سبباً كافياً بذاته لتوجيه المراجعة الآيلة إلى إبطال رخصة بناء ضدّ

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ٥٦٣ تاريخ ٢٥ أيار ١٩٩٩، ناديا عشقوتي/ بلدية السهيلة، م.ق.إ. ٢٠٠٣ عدد١٤ م٢ ص٥٩٢.

[2] قرار م.ش.د. رقم ٤٥٤ تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٣، يوسف سلامة ولطف الله سلامة / الدولة وبلدية العبادية ووهيب الشامي، م ق ا. سنة ٢٠٠٧، المجلد الثأني، ص ٨٣٩.

[3] م.ش.د. قرار رقم ١٩٥ تاريخ ٢٠٠٣ /١٢/١١، شركة الارض الخضراء ش م ل / اتحاد بلديات المتن الشمالي وورثة ميلاد الصياح م ق ا. المجلد الأول ن ص ٣٥٨.

الدولة دون توجيهها ضد البلدية المختصة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال المالي والإداري وبحق التقاضي والمثول أمام المحاكم[1]. إذ أنه ثابتٌ من أحكام قانون البلديات أن وزير الداخلية والبلديات لا يملك سلطة قانونية تخوّله حق تقرير الرجوع عن قرار اتخذته بلدية ما.

إن خلوّ التشريع المتعلّق بالبلديات من نص يجيز لوزير الداخلية سحب قرار يتخذه المجلس البلدي لبلدية معيّنة يرتكز إلى القاعدة العامة التي تنيط سحب القرار الإداري أو الرجوع عنه بالسلطة التي اتخذته أو بتلك التي تعلوها، وبالتالي فإنه لا مجال لإعمال هذه القاعدة في إطار علاقة هذا الوزير بأي من البلديات تبعاً لإستقلالها الإداري الذي يتكرّس بكونها ذات الإختصاص للتقرير أصلاً، وبكون القرارات التي تتخذها هي نافذة ما لم ينص القانون صراحة على إقتضاء إقترانها بالتصديق لتكتسب عنصر النفاذ وتبعاً لكون الوزير لا يمثل بالنسبة للبلدية السلطة الأعلى في إطار هرمية إدارية تسلسلية ذلك أنها هيئة لامركزية وما يربطها بالوزارة – الإدارة المركزية هو رابطة سلطة الوصاية لا السلطة التسلسلية [2].

وقضى مجلس شورى الدولة أنه وفقاً لقوانين البناء ومراسيمها التطبيقية فإنه من الواضح أن شؤون البناء مناطة برئيس السلطة التنفيذية في البلدية الذي يتمتع أيضاً بصلاحيات الضابطتين العدليّة والإدارية في نطاق البلدية. فبحسب المادة ١ من قانون البناء والمادة ٢ من مرسومه التطبيقي والفقرة ٣٠ من المادة ٧٤ من قانون البلديات، إن رئيس السلطة التنفيذية في البلدية هو الذي يعطي رخص البناء، ووفقاً للفقرة ٣٢ من المادة ٧٤ نفسها هو الذي يتولى "التوقيف عن البناء بناءً لطلب المتضرر ولقاء كفالة يقدّر قيمتها رئيس البلدية لمدة أقصاها خمسة عشر يوماً ليتمكن خلالها

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ٤٩٦ تاريخ ٢٠٠٤\٤\٥، السيدة سامية أنطوأن مكرزل / الدولة، م ق أ ٢٠٠٨، المجلد الثأني، ص ٩٣٠ .

[2] م.ش.د. قرار رقم ٥٩٩ تاريخ ٢٠٠٧/٦/١٣، الرهبأنية الباسيلية /الدولة –وزارة الشؤون البلدية والقروية، م ق ا، المجلد الثأني، ٢٠١٢، ص ١٣٠٣-١٣٠٤.

المتضرر من مراجعة المحكمة المختصة". وما دام أن النصوص المذكورة قد أولت رئيس السلطة التنفيذية في البلدية صلاحية إعطاء رخص البناء والتوقيف عن البناء، فإنه يستنتج منها أن القانون يَعتبر أن البناء يعدُّ من الشؤون المحلية. وبالتالي، وتطبيقا لمبدأ موازاة الصلاحية، فإن الرقابة على صحّة تنفيذ هذه الرخص تدخل ضمن صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية في البلدية. وتفادياً لأي تضارب في الصلاحيات، وحفاظاً على إستقلال السلطات المحلية في الشؤون المحلية، فإن صلاحيات السلطات الإدارية تبقى محصورة في الأطر المحددة لها ولا يمكن أن تتعدى على الصلاحيات المناطة بسلطات أخرى ولا سيّما السلطات المحلية. كما أنّ كل من قانون البناء ومرسومه التطبيقي قد أناط بأجهزة التنظيم المُدني المسائل الفنية المتعلقة بالبناء، إلاّ أن ذلك ليس من شأنه أن يحجب صلاحية رئيس السلطة التنفيذية في البلدية في إتخاذ التدابير الآيلة دون إرتكاب المخالفات في قضايا البناء. وبالتالي، فإنه يحقّ لأي متضرر من مخالفات البناء أن يطالبه بإتخاذ تدابير لمنع هذه المخالفات أو إزالتها، وفي حال رفضه إتخاذ هذه التدابير يعود للمتضرر أن يراجع القضاء المختصّ. وتبعاً لما تقدّم فإن قيام أي سلطة إدارية أخرى غير رئيس السلطة التنفيذية في البلدية بإتخاذ إجراءات ترمي إلى توقيف أعمال البناء أو التعرّض للترخيص الصادر عنه يعتبر عملاً صادراً عن مرجع غير صالح، لا سيما وأنه يعود إلى القضاء المختص في قضايا البناء أن يبت بالخلافات المتعلقة بها. وعليه يكون قرار وزير الداخلية بتوقيف العمل برخصة البناء مستوجباً الإبطال لصدوره عن مرجع غير صالح[١].

وإذا كان المبدأ أن الترخيص بالبناء يصدر عن رئيس البلدية وفقاً لأحكام قانون البلديات، فإن تطبيق هذه القاعدة يكون صحيحاً ما لم يكن هناك نص خاص يعطي هذه الصلاحية إلى أي مرجع آخر في حالات معينة كما هو في القانون رقم ٩٤/٣٢٢ الذي اعتبر في الفقرة السابعة من المادة الأولى منه أن الرخصة تكون معفاة من جميع الرسوم بما فيها رسوم التسجيل في نقابة المهندسين

[١] م.ش. قرار رقم: ٢٠١٧/٧١٨-٢٠١٨ تاريـخ: ٢٠١٨/٤/٢٣ جأنين جبارة/الدولة وبلدية قرنة شهوأن.

وتعطى لمالك العقار من قبل مهندس من المديرية العامة للتنظيم المُدني الذي تكلّفه إدارته بهذه المهمة فيما إذا ثبت أن طالب الترخيص له صفة المُهجّر ما يعني أن المرجع الصالح لإعطاء الترخيص بالبناء لحامل صفة المُهجّر تكون لأحد مهندسي التنظيم المدني وبالتالي أي مخاصمة في هذه الرخصة تكون بوجه الدولة استثناءً وأن اي ترخيص لاحق صادر عن البلدية التي يقع في نطاقها البناء لا يعدو كونه قراراً تاكيدياً [١].

أما بالنسبة لمحافظ مدينة بيروت فهو يمارس صلاحيات مزدوجة، إذ أنّه يصدر بعض قراراته كرئيس السلطة التنفيذية في بلدية بيروت، بينما يصدر بعضها الآخر بصفته ممثلاً للسلطة المركزية في العاصمة أيّ صفة محافظ مدينة بيروت، ولهذا فأنه بالنسبة لبلدية بيروت فأن هذه الصلاحية تعود لمحافظ مدينة بيروت وحده اذ أنّه رئيس السلطة التنفيذية في بيروت وبالتالي تعود له صلاحية منح رخص البناء وأي منازعة فيها تكون بوجه البلدية وليس بوجه الدولة ممثلةً بوزارة الداخلية كونها سلطة الوصاية على المحافظ[٢] وأي طعن بالرخصة بوجه الدولة يكون مردوداً لعدم صحة الخصومة[٣] وهذا الرد هو حكمي ويمكن إثارته عفواً لأنه يدخل ضمن النظام العام.

أما خارج النطاق البلدي أي في القرى والبلدات التي ليس فيها بلدية بسبب إنحلالها أو عدم إجراء إنتخابات بلدية فيها، فإن القائمقام هو من يحلّ محل رئيس البلدية بموضوع إصدار رخص البناء ضمن القضاء الذي يتولى بسط سلطته فيها... كما وأن القائمقام هو موظف في وزارة الداخلية وهي وزارة تابعه للدولة بالتالي توجيه الخصومة يكون ضد الدولة [٤] وإذا لم يكن يوجد قائمقام فإن المحافظ

---

[١] م.ش.د.د قرار رقم ٣٦ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٩، لبيب بطرس القزي/ بلدية الدبية، م ق ا. المجلد الأول، ص ٦٦.

[٢] قرار م.ش.د. رقم ٤٦٧ تاريخ ١٩٩٥/٣/٢٩، علي الجمال/بلدية بيروت، م ق ا. ١٩٩٦،العدد٩، ص ٤٢٣ .

[٣] قرار م.ش.د. رقم ١١٥ تاريخ ٦/٢٧ / ١٩٨٤، الياس نعيم و سليم شاهين/ الدولة: م ق ا. ١٩٨٥، العدد ١، ص ٣٤١.

[٤] قرار م.ش.د. رقم ١٥٧ تاريخ ١٢/١٣/ ٢٠٠٦ جوزيف ابراهيم العياط /الدولة م ق ا. ٢٠١٢، المجلد الأول، ص ٤٠٦.

هو من يتولى إصدار رخص البناء ضمن نطاق محافظته على أن تكون المخاصمة في أي نزاع بشأن هذه الرخص موجهة ضد الدولة [١].

وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ من يمنح الرخصة، لا يستثني نفسه من إلزامية الإستحصال عليها. فلو كانت الرخصة غرضها بناء مركز للتنظيم المدني أو مركز بلدي أو أي مركز أو مقام لأي جهاز رسمي مهما علا شأنه ،يجب الإستحصال المسبق على رخصة البناء، ووفق الأطر المرسومة لتشييد أو تحويل أو ترميم أو تجديد اي بناء .فما هو مطبق على الخاص مطبق أيضاً على جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات.ولكن ثمة دواعي توجب أحيانا السرعة وتجاوز بعض الشكليات في مجال الأبنية المخصصة لأغراض عسكرية، بحيث يمكن عندها أن يحصل الترخيص مباشرة من مجلس الوزراء عبر قرار صريح يصدره، دون الحاجة للترخيص المسبق من المرجع المختص أساساُ.

وفي جميع هذه الأحوال تبقى الشروط الفنية المحددة في القوانين والأنظمة النافذة واجبة الإحترام، وذلك حفاظا على متانة وسلامة الأبنية، بحيث لا تعتمد وسائل ومواصفات قد تؤدي إلى مخاطر وتتجاوز الأصول والقواعد المعمول بها، اذ أنّ ما هو مفروض على الأبنية المدنية الخاصة أو الرسمية، يبقى مفروضاً على الأبنية العسكرية، فقانون البناء والأنظمة المرعية الإجراء تطبق من النواحي الفنية على الكافة ودون أي إستثناء.

ولا بد من الإشارة إلى أن المقصود بالأبنية العامة العسكرية، الأبنية المخصصة لأغراض عسكرية فقط وليس الأبنية السكنية الخاصة التي يقيم فيها العسكري من أي رتبة كان، فالعسكري شأنه شأن أي مواطن يخضع للشروط عينها في مجال البناء، ولا تمييز بينه وبين سواه[٢]. وفي مجال رخص البناء، فإن قرار الترخيص يصدر عن رئيس البلدية، ما لم يكن هناك نص خاص يعطي هذه

---

[١] قرار م.ش.د. رقم ٤٩ تاريخ ١٩ / ١٠/ ٢٠٠٦، عباس فواز/ الدولة، م ق ا. ٢٠١٢، المجلد الأول، ص١٢٧.

٢ خليل الدحداح، التنظيم المدني وقانون البناء، د.د.ن.، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٣٩ .

الصلاحية إلى مرجعٍ آخر في حالات معينة، كحالة القانون رقم ١٩٩٤/٣٢٢ (السماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء) وبمقتضاه فإن الترخيص بالبناء يصدر من الدولة (المديرية العامة للتنظيم المدني) المرجع الصالح لإعطائه. فإذا أعطى رئيس البلدية إيصال التصريح بالبناء (الترخيص) فإن هذا الترخيص لا يعتبر قراراً نافذاً لكونه صادراً عن مرجعٍ غير مختصّ[1]. وبخلاف هذه الحالة فإن قرار التنظيم المدني بالموافقة على الترخيص بالبناء لا يُشكّل القرار النهائي النافذ، لأن البلدية تبقى المرجع الصالح الوحيد للبت بطلب الترخيص بصورة نهائية [2].

وإذا كان القانون يجيز للقائمقام سلطة الحلول محل المجلس البلدي، إلا أنّه وضع لممارسة هذه الصلاحية أصولاً، فإذا لم يراعِ القائمقام عند اتخاذه القرار للأصول والأحكام القانونية المرعية الإجراء، واتخذ قراره في الوقت الذي كان فيه المجلس البلدي لبلدية بيت مري – عين سعادة موجوداً وقائماً وكان رئيس البلدية يمارس صلاحيته مما يشكل معه اتخاذ القرار المذكور إغتصاباً لسلطة رئيس البلدية وتجاوزاً لحدود سلطته لهذه الجهة [3]. وذات الحكم فيما لو أصدر رئيس بلدية حمانا قراراً بالترخيص بالبناء في الوقت الذي كان فيه المجلس البلدي يعتبر قانوناً منحلاً. فإن هذا القرار الصادر بنتيجة إغتصاب السلطة أو بخروج السلطة الإدارية عن إختصاصها، إنّما يعتبر قراراً عديم الوجود، وأن مثل هذا القرار لا يكسب حقاً لأحد[4].

---

١ م.ش. قرار رقم ٢١٥ تاريخ١١ كأنون الأول ٢٠٠١، سعيد ريشا / بلدية كفر قطره، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م١ ص٢٥٨.

٢ م.ش. قرار رقم٥٣٢ تاريخ١٢ أيار ١٩٩٩، الياس بو ضومط/ بلدية بكفيا- المحيدثة وآخرون، م.ق.إ. ٢٠٠٣ العدد١٤ ص٥٥٠.

٣ م.ش. قرار رقم١٨٧ تاريخ٣١ كأنون الثأني ٢٠٠١، الشركة الدولية للبناء والمقأولات ش.م.م. (سيبكو) / الدولة واتحاد بلديات المتن الشمالي الساحلي والأوسط، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م١ ص٢٨٨.

٤ م.ش. قرار رقم ٦٢ تاريخ١٦ تشرين الأول ٢٠٠١، المحامي فكتور فرحات / الدولة وبلدية حمأنا، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م١ ص٢٠.

المبحث الثاني: الأصول المتبعة لإعطاء رخصة البناء

تلتزم الإدارة عند إعداد اي عمل قانوني إلى مراعاة جملة من من الشروط العامة والخاصة ليصبح قائماً وصحيحاً. فأي قرار إداري يجب أن يراعي أصولاً جوهرية في إصداره تشكّل ضمانات للمواطنين من أجل حسن سير المرافق العامة والحؤول دون تعسف السلطة، وأي مخالفة في هذه الأصول تؤدي إلى إفساد القرار الإداري وتعرضه للإبطال.

هذه الأصول الجوهرية قد تكون مكرّسة في نصوص مكتوبة كما قد لا تكون كذلك، إذ أن الإجتهاد الإداري قد قام بتوثيق بعضها على شكل قواعد أو مبادئ عامّة لها قوة القانون وللقاضي أن يثيرها عفواً في معرض أي مراجعة (خاصةً قواعد الشكل) قبل بحثه بأساس النزاع والتطرق إلى الموضوع والبتّ فيه.

وتعتبر رخصة البناء من القرارات الإدارية التي أولاها المشرع أهمية خاصة فخصّها بقانون البناء وأسند إليه الشروط الخاصّة لمنح الرخصة. وهذا ما سنعالجه في مطلبين، سنتطرّق في المطلب الأول للأصول الواجبة عند تقديم طلب الرخصة و من صاحب الحق بتقديم الطلب والمهل المعطاة للإدارة للرد وتسديد الرسوم، فيما سنعالج في المطلب الثاني واجبات الإدارة عند إستلامها الطلب من حيث دراسة ملف الترخيص والموانع التي يمكن أن تواجه هذا الطلب.

المطلب الأول: تقديم الطلب

تعطى رخصة البناء لصاحب العلاقة المستفيد من تلك الأعمال، ويستحصل عليها بعد إعداد الخرائط من قبل مهندس، وتقديم الأوراق اللازمة للمراجع المختصة الفنية والإدارية التي على ضوئها تمنح الرخصة. وفي حال عدم توافر الشروط المفروضة قانوناً، لا يتم منح الرخصة حتى تصحيح الوضع والالتزام والتقيّد بما يمليه القانون والأنظمة المرعية. وإن أي تعديل في الأعمال يتم لاحقاً وبعد الإستحصال على الرخصة، يجب أن يخضع للمراقبة الفنية الرسمية أيضاً، حتى يمكن القبول به، وأن يحترم النصوص والنظم.

يأخذ الترخيص بعين الإعتبار قبل إعطائه، عدّة أمور وعوامل بينها مسألة تصنيف المناطق التي يدخل في إطارها البناء المراد الترخيص له، وما إذا كانت مُنظّمة أو غير مُنظّمة، بالإضافة إلى توفّر عدد من الشروط الشكلية والجوهرية التي يفرض توفرها للإستحصال على الرخصة وقبل المباشرة بالأعمال.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البناء لم يميّز بالنسبة لموضوع الترخيص المسبق بين إنشاءات ثابتة وإنشاءات غير ثابتة فهي واجبة في كلتا الحالتين إذ أنّ الاهمية هي لصفة الإستمرار والديمومة للمنشأ [١]، فاعتبر الأكواخ الخشبية ومعامل أحجار الباطون والكسارات وإن كانت مشادة بصورة بدائية غير مؤتلفة مع الأرض إلا أنها تشكل بناءً بمعنى قانون البناء، وتستلزم بالتالي رخصة لإشادتها[٢]. وأكّد مجلس شورى الدولة على رأي هيئة الإستشارات في وزارة العدل بحيث اعتبر أن الترخيص المسبق للإنشاءات غير الثابتة كالتخاشيب أو الأكواخ سواء كانت معدة للإستعمال كمطعم أو للسكن

---

[١] هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٢٩١ /١٩٩٩، تاريخ ٢٩ / ٧ / ١٩٩٩ .

[٢] هيئه الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٤٠/ ر / ١٩٦٧، تاريخ ١٤ / ٢ / ١٩٦٧ .

أو كشاليه أو كقن دجاج أو للطيور أو كخلية نحل وأيضا البيوت البلاستيكية ذات الركائز المعدنية مطلوب كما هو حال الأبنية الثابتة [1].

[1] م.ش.د.د قرار رقم ٥٤٥ تاريخ ٦/٥ / ٢٠٠٢، جوزف وسمير ابو خليل / الدولة.

الفقرة الأولى: صاحب الحق بطلب الترخيص بالبناء ومهلة منح الرخصة (الترخيص الحكمي)

أولاً: صاحب الحق بطلب الترخيص

حددت المادة ٥ من قانون البناء رقم ٦٤٦ الجهة التي يحق لها طلب الترخيص بأنها مالك العقار أو من يحل محله قانوناً مع حفظ حقوق الغير.

يستفاد من النص المتقدّم أن إعطاء رخصة البناء من قبل الإدارة المعنية يكون لفئتين من الاشخاص: الأولى مالك العقار والثانية لمن يثبت أنه حلّ قانوناً محل المالك. وبما أنه إذا كان إثبات صفة المالك يتم بموجب قيود السجل العقاري بالنسبة للعقارات الخاضعة له، فإن الحلول لا يستوجب القيد في هذا السجل وإلا اصبح الشخص الحالّ مالكاً، لذا يُكتفى بإثبات الحلول بأي وثيقة رسمية ذات تاريخ صحيح صادرة عن المرجع الصالح.

وبهذا المعنى فإن عقد البيع الممسوح يشكل قبل تسجيله نهائيا في السجل العقاري الوثيقة الكافية لإثبات الحلول المشار إليه طالما أنه مُنظّم لدى مرجع رسمي صالح ومسجّل لديه، بالتالي يكون صاحبه له الحق بطلب رخصة بناء على العقار موضوع هذا العقد[1]. أمّا حالة كون صاحب طلب الترخيص شريك في الملك وليس مالكاً لكل العقار فذلك لا يمنعه من ممارسة حقه بتقديم طلب الترخيص كونه صاحب حق عيني على العقار ثابت بالافادة العقارية وبالتالي له صفة اكيدة بتقديم طلب الترخيص بالبناء، والحق بمنحه لها دون أن يكون للادارة حق التدخل في الحقوق الخاصة التي قد تنشأ عن علاقة الشريك بشركائه ويستتبع ذلك أن عدم تَملُّك الشريك لكامل العقار لا يحول دون منحه الترخيص بالبناء[2].

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ٢٦٩ تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٧ ،محمد وزهير احمد عيتأني / الدولة و بلدية حمأنا ،م ق ا .العدد التاسع عشر، ٢٠٠٧، المجلد الأول، ص ٥٣٧. وبات المعني: م.ش.د. قرار رقم ٤٦٧ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٢، جوزف بو فواز/ بلدية فرن الشباك، م ق ا. مجلد ٢، ص ٨٥١.

[2] هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٧٨٨/ ر/ ١٩٧١، تاريخ ١٩٧١/١٢/٢٩.

ولقد أكدت هيئة التشريع في وزارة العدل على جواز إعطاء رخصة بناء لشريك مشاع دون موافقة سائر الشركاء[1] أو لشخص مسجل على إسمه العقار[2] باعتبار الرخصة بمثابة افادة بتطابق التصاميم المعروضة مع قانون البناء، واعتبرت الهيئة نفسها في إستشارة لاحقة أن قوانين وأنظمة البناء ليس من شأنها أن تتدخل في تنظيم علاقة المالكين على الشيوع فيما بينهم وحقوق كل منهم على الملك المشترك وحماية بعضهم تجاه البعض الآخر بل أن هذا التنظيم يعود إلى قانون موجبات وعقود وبالتالي يُكتَفى بالحصول على طلب الرخصة من الأغلبية اللازمة لأعمال الإدارة أي ثلاثة أرباع أصحاب الأسهم[3].

أما المستأجر فهو صاحب حق إنتفاع وإستثمار بالمأجور بالتالي لا يُعتبر حالاً محل المالك فيما خصّ الحقوق العائدة لهذا الأخير بالنسبة لأعمال البناء أو الترميم والاشغال التي تستوجب تصريحاً ما لم يكن مفوضاً من قبله بموجب تفويض خاص مسجل لدى كاتب العدل[4]. ولهذا أبطل مجلس شورى الدولة تصريحاً ببناء تصوينة لأنه مُقَّدم من المستأجر وهو ليس مالكاً للعقار ولا مكلّفاً قانوناً بالحلول محلّ مالكي العقار[5]، وبالمقابل أجاز للمستأجر أن يطلب من البلدية منحه رخصة بناء إذا كانت الأعمال المطلوبة من فئة تلك التي تجيزها له القوانين دون إذن المالك المسبق، أو إذا كانت أعمالاً أجازها المالك بموافقة مسبقة على أن تبقى حقوق الغير محفوظة في كلّ من الحالتين[6].

---

[1] هيئة الإستشارات و التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ١٢٩ لعام ١٩٧٤ .

[2] هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٧٣٤ /ر / ١٩٧٢، تاريخ ١٩٧٢/١٢/٢٢ .

[3] هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٩٤٠ تاريخ ٢٣ /١٢ / ٢٠٠٣.

[4] م.ش.د. قرار رقم ٥١٤ تاريخ ٢٢ /٥ / ٢٠٠٣، جورج مكوكجي / بلدية الجديدة – السد، م ق ا. ٢٠٠٧، المجلد الثأني، ص ٩٨٩.

[5] م.ش.د.د قرار رقم ٤٨٦ تاريخ ١٢ / ٥ / ١٩٩٨، مصطفى الحاج الرفاعي / بلدية بيروت، م ق ا. العدد ١٣، ص ٤٦٦.

[6] م.ش.د. قرار رقم ٨٧ تاريخ ٢٣ /١١ / ١٩٩٥، ورثة علم الدين / بلدية طرابلس، م ق ا. العدد ١٠، ص ١٤١ .

وعلى سبيل الإستفاضة إن تنفيذ المستأجر لأشغال غايتها إصلاح المأجور المتضرّر وإعادتها إلى ما كانت عليه قبل إصابتها بالضرر وعلى نفقة المستأجر لا يشكّل مصلحة متوفرة يقتضي بموجبها إبطال التصريح بهذه الأشغال الذي طلبه المستأجر من البلدية وليس المالك كون هذه الأشغال لا تشكل ضرراً [١].

ثانياً: مهلة البت بطلب الترخيص

أوجب قانون البناء في المادة الثانية منه على الإدارات الفنية المختصة أن تعطي موافقتها أو ترفض مع بيان الأسباب المعلّلة للرفض ولمرة واحدة خلال المهل المبينة أدناه، على أن تُحتسب اعتباراً من تاريخ تسجيل الطلب في هذه الإدارات:

١- خلال مهلة شهرين على الأكثر إذا كان العقار موضوع طلب الرخصة قائماً على طريق منفّذ أو جوانب تخطيط مصدّق .

٢- خلال مهلة ستة أشهر على الأكثر إذا كان العقار مصاباً أو ملاصقاً لمشروع تخطيط أو تعديل لتخطيط أو لمشروع تنظيم عام محالَين للتصديق، أو إذا كان الطلب يستوجب إستطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني أو الإدارات العامة المعنية الأخرى كالمديرية العامة للآثار أو المديرية العامة للتنظيم المدني أو غيرهما ...

[1] م.ش.د. قرار رقم ٧٨٥ تاريخ ١٩ /٦ / ١٩٩٦، الرهبأنية الباسيلية الحلبية للروم الكاثوليك / بلدية برمأنا – امين نمر فريحة.

ولقد رتّب القانون مفاعيل على عدم البت بالطلب خلال المهل المحددة، إذ أنّ هذا القانون لم يسكت عن عواقب عدم التقّيد بالمهل المحّددة، بل اعتبر أن السكوت يفتح المجال أمام وجود ترخيص ضمني يحصل عليه صاحب العلاقة عند استجماعه لبعض الشروط [١].

وليس للإدارة سلطة إستنسابية في رفض أو إعطاء رخصة البناء، ذلك أن إعطاء الرخصة بحسب الإجتهاد إختصاص مقيّد. فإن توافرت الشروط القانونية توجّب على رئيس البلدية إعطائها خلال المهلة المهلة القانونية. وفي حال تلكّأ ولم يتحذ قراراً، سواء كان بالموافقة أو بالرفض، أمكن لطالب الرخصة إعتبار نفسه مرخصاً له[٢]. ويمكنه الشروع في الأشغال شرط تنفيذها وفقاً للتخطيطات المصدقة وللقوانين والأنظمة النافذة ودفع الرسوم القانونية خلال مهلة شهر على الأكثر من إنقضاء المهل المحددة [٣].

وبذلك يكون تاريخ دفع صاحب العلاقة الرسوم القانونية هو الشرط الذي يجب أن يتحقق خلال مهلة شهر من إنقضاء المهل المحددة في قانون البناء لكي يمكنه إعتبار نفسه مرخصاً له ضمنياً بالبناء وهو التاريخ الذي يُعوّل عليه لحساب بدء سريان مهلة الترخيص الضمني بالبناء [٤] أمّا إذا بادرت الإدارة إلى إصدار ترخيص صريح لاحق للترخيص الضمني مُسنَداً إلى طلب ترخيص جديد وخاضعاً بالتالي للشروط التنظيمية الجديدة، فيعتبر عملاً إعترافياً من قبل الإدارة يُؤكّد إكتمال

---

[١] زياد شبيب، المراجعة بشأن رخص البناء امام مجلس شورى الدولة، معهد الدروس القضائية، قسم القانون العام، ٢٠٠١ .

[٢] م.ش.د. قرار رقم ١٣٤ تاريخ ٢٩ / ١١ / ١٩٩٣، ميشال وأنطوأن عبد المسيح / بلدية ريفون، م ق ا. العدد ٨، ١٩٩٥، ص ١٢٢ .

[٣] م.ش.د. قرار رقم ١٠٠٤ تاريخ ١٥ / ٦ / ١٩٦٣، ايليا نخلة مطر / بلدية بيروت، المجموعة الإدارية، ١٩٦٣، ص ٢١٥ .

[٤] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ١٧٣٥ / ١٩٩٥، تاريخ ٧ / ٨ / ١٩٩٥ .

مقوّمات طلب الترخيص واستيفائه الشّروط النافذة بتاريخ تقديمه أي للشروط التنظيمية السابقة[1]. أما إذا تمنّع طالب الرخصة عن ممارسة واجباته بدفع الرسوم خلال المهلة القانونية يسقط حقه بالرخصة اذ أنّ هذه المهلة هي مهلة إسقاط ولا أثر للقوة القاهرة على تعليق هذه المدّة [2]. فإذا طلب المستدعي إعتبار أن الإجراءات التي قام بها تعتبر بمثابة ترخيص له بالمباشرة بأعمال البناء سنداً لأحكام المادة ٤ من قانون البناء وإبلاغ من يلزم، وذلك تفادياً لصدور قرار ترى فيه المراجع الرسمية أنّه مبهم أو غير واضح. فإنّ طلبه موافق للفقرة ٣ من البند ثانيا من المادة ٤ من قانون البناء تنصّ على أنه " يجب على الدوائر الفنية المختصة، وتحت طائلة المسؤولية، إتخاذ قرارها سواء بالموافقة أو بالرفض وتبليغه في المهل المتقّدم ذكرها إلى صاحب العلاقة، وإذا لم تتخذ أي قرار أمكن لهذا الأخير التقدّم إلى المرجع المختص لإعطاء الترخيص، مباشرةً أو بواسطة الكاتب العدل، خلال مهلة ستة اشهر من تاريخ إنقضاء المهل المحددة في البند ثانياً، الفقرة /١/ من هذه المادة، بكتاب يعتبر فيه نفسه مرخصاً له ضمنياً بالبناء، مرفقاً به قيمة الرسوم المتوجبة، شرط تعهّده بالتقيّد بمضمون ملف الترخيص وبالقوانين والأنظمة النافذة". وبما أن المستدعي كان قد عمد إلى توجيه كتاب بواسطة الكاتب العدل إلى رئيس بلدية الهلالية أبلغه فيه أنه وفقاً للمادة ٤ من قانون البناء يعتبر نفسه مرخصاً له بالبناء وفقاً لمضمون ملف الترخيص والقوانين النافذة، وأرفق بكتابه هذا الرسوم المتوجبّة وفقاً للجدول الصادر عن دائرة التنظيم المدني. وما دام أن الدّوائر الفنية المختصة كانت قد قامت بالسير بمعاملة الترخيص وتمّ وضع جدول بالرسوم المتوجّب دفعها فإنه ينبغي إعتبار أن الإجراءات التي قام بها متوافقة مع أحكام المادة ٤ البند ثانياً الفقرة ٣ من قانون البناء[3]. وبعد الشّروع بالتنفيذ أصبح لها حق مكتسب ويستحيل على الإدارة سحب الرخصة الحكمية أو إعلان عدم موافقتها على الرخصة أو إتخاذ قرار بوقف

---

[1] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٢٩٢٩ /١٩٩٨، تاريخ ٢٤ / ٩ / ١٩٩٨.

[2] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٤٦ / ر / ١٩٧٩ / تاريخ ١١ /٤ / ١٩٧٩ .

[3] م.ش. قرار رقم: ٢٠١٣/٣٠٦-٢٠١٤ تاريـــخ ٢٠١٤/١/٢٢ عوني شمس/بلدية الهلالية.

الأعمال بعد أن قطعت الأعمال مراحل متقدمة وجرى صب سقف البناء، وأنّ بإمكان السلطة المختصة سحب الرخصة خلال مهلة شهرين تلي تاريخ صدورها، وهي المهلة التي يمكن سحب أو إلغاءها فيها سحب القرارات الإدارية قبل أن يكتسب الغير حقوقاً مشروعة بموجبها، وبما أن رئيس البلدية لم يلجأ إلى هذا التدبير ضمن المهلة، فتكون الرخصة المعطاة للمستدعي قد أكسبته حقاً لا يمكن الرجوع عنه فيما بعد[١].

الفقرة الثانية: تسديد الرسوم

أولاً: قطع الإيصال ومدة صلاحيته

بعد التقّدم بطلب الترخيص تعمد البلدية إلى إصدار أمر قبض الرسوم المتوجبة على رخصة البناء، ويكون هذا الأمر صالحاً لمدة شهرين، بحيث أن إنقضاء هذه المهلة يؤدي إلى سقوط الطلب ويتوجّب إعادة إجراء كشف جديد للتحقق من تواجد عناصر مستجدّة. وبسبب كثرة الشكاوى حول هذه المسألة، أُحيل الأمر إلى ديوان المحاسبة لبيان الرأي في المفاعيل القانونية التي تترتب على التأخّر في تسديد رسم الترخيص بالبناء، فصدر عن ديوان المحاسبة الرأي رقم ٢٠١٧/٢٦ تاريخ ٢٠١٧/٦/٥ الذي أفتى بما يأتي: "إن رسم الترخيص بالبناء يتوجب على طالب الترخيص عند تقّدمه بطلب الإستحصال على رخصة البناء، فتكون الواقعة المنشئة لرسم رخصة البناء المطلوب الإستحصال عليها والتي يتوقف إكتمال مفاعيلها على تأدية الرسم المطلوب للترخيص. وبما أن قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٦٠ /٨٨ لم يميّز بين رسم الترخيص بالبناء والرسوم الأخرى لناحية توجّبه وغرامة التأخّر في دفعه بل حدّد في المادة ١٠٦ منه مهلة الدّفع بشهرين وفرض غرامة التأخير بقيمة ٢% في المادة ١٠٩ بحيث يترتب على عدم دفع رسم الترخيص بالبناء ضمن مهلة الشهرين من تاريخ تبليغ أمر القبض الخاص به ترتّب غرامة قدرها ٢% شهريا، وأن إنتهاء ترتّب هذه الغرامة

[١] م.ش. قرار رقم ٨٨٣ تاريخ ١٩٦٨/٧/٤، محمد شمعه/ بلدية صيدا، م.إ. ١٩٦٨ ص ١٧٢.

يكون بإنهاء الواقعة المنشئة للرسم اي سحب طلب الترخيص أو الرّجوع عنه الأمر الذي يحتّم عدم توجب الرسم وبالتالي إلغاء الغرامة .

وقد جاء رأي ديوان المحاسبة متوافقاً مع إجتهاد مجلس شورى الدولة الذي سبق له أن قضى بما يأتي: إنّ رخصة البناء هي الإذن أو القرار الخطي الذي يجيز لصاحبه بتنفيذ تشييد وترميم وتجديد الأبنية على إختلاف أنواعها وهي إلزامية لجميع الأفراد والإدارات والمؤسسات العامة والبلدية والاشخاص المعنويين .وبما أن القانون رقم ٦٠ /٨٨ تاريخ ١٢ /٨ /٨٨ المتعلق بالرسوم والعلاوات البلدية أوجب دفع رسم عن رخصة البناء لصندوق الخزينة أي قبل إصدار الرخصة اي أنه يُدفع مسبقاً ولا مجال لتطبيق مفهوم مرور الزمن، ويشمل هذا الرسم رسم نسبي عن مساحة البناء ورسم عن مساحة المتختات ورسم إستعمال المنشآت العامة ورسم التجهيزات العامة ورسم لصالح صندوق تقاعد نقابة المهندسين ورسم إنشاء مجارير وأرصفة ورسم بدل تأمين ملجأ ومرآب ورسم إقامة التصاوين. وأنه لأجل فرض رسم الترخيص بالبناء تتولّى تخمين الثمن البيعي للمتر المربع من ارض العقار المنوي إقامة أو إضافة بناء عليه لجنة خاصّة تؤلّف من قبل رئيس السلطة التنفيذية في البلدية قوامها أحد اعضاء المجلس البلدي ومهندس من البلدية أو مهندس من التنظيم المدني ينتدبه القائمقام أو المحافظ وموظف من وزارة الداخلية ينتدبه وزير الداخلية بناء على إقتراح رئيس مصلحة الشؤون البلدية والقروية.

وأمّا المبالغ التي لم تُسدّد لغاية إنهاء المدة المحددة في المادة ١٠٧ رسوم بلدية بعد إنقضاء الشهرين من هذا القانون تضاف اليها غرامة قدرها ٢% عن كل شهر تأخير على أن يعتبر كسر الشهر شهرا كاملاً [1].

---

[1] م.ش.د.د .قرار رقم ٤١٨ تاريخ ٤/٩ /٢٠٠٣ ،سعادة وفريحة / بلدية الحدث.

إستنادا لما تقدّم يكون الرأي الاستشاري الصادر عن ديوان المحاسبة متوافقاً مع إجتهاد مجلس شورى الدولة، ويعتبر تفسيراً سليماً للقانون، ما يُلزم البلدية التقيّد به وإعادة النظر بالاجراءات الإدارية المعتمدة لديها وفقاً لهذا التفسير الجديد لمهل تسديد رخصة البناء.

ثأنياً: اعفاء المهجرين من رسم الترخيص بالبناء

لحظ المشرع حالات استثناها من واجب دفع الرسوم عند طلب رخصة البناء كحالة الأبنية المتهدّمة بفعل الحرب وحالة الأبنية المعدّدة في قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٨٨/٦٠ أما بحالة كون طالب الترخيص مُهجّراً فإن تراخيص إعادة البناء وترميم الأبنية المتضررة بفعل الأحداث الحاصلة اعتباراً من ٢٦ / ٢ / ١٩٧٥ وحتى عام ١٩٩٤ تكون معفاة من جميع الرسوم، وذلك من أجل إيجاد حل لمشكلة المهجرين وتشجيعهم بالعودة إلى قراهم، فنصّت المادة ٢ من القانون رقم ٣٢٢ تاريخ ٢٤ /٣/ ١٩٩٤ على ما يلي: إستثناءً من أحكام القوانين والأنظمة التي ترعى شؤون البناء، يُسمح في القرى والبلدات للمهجّر الحصول على رخصة لبناء مسكن تهّدم أثناء الأحداث، وفقاً للشروط التالية :

١– أن يعيد بناء مسكنه وفقاً لما كان عليه قبل التهديم، دون أي إضافات أو تعديلات ما لم تكن هذه التعديلات متوافقة وأحكام القوانين والأنظمة التي ترعى شؤون البناء .

٢– في حال كان البناء المراد إعادة بنائه مخالفاً لقوانين وأنظمة البناء، يستفيد طالب الترخيص فقط من الإستثناءات والمساحات والإعفاءات في حدود ما ينص عليه هذا القانون، ويخضع في كل ما يتجاوز ذلك للقوانين المتعلّقة بتسوية مخالفات البناء .

٣– تطّبق في ما عدا ذلك، أحكام البنود ١ (أن يكون طالب الترخيص مهجراً على أن يثبت صفته هذه بإفادة من وزارة شؤون المهجّرين، أن يكون البناء مخصصاً لسكن المهجّر طالب الترخيص،

أن ينشئ البناء على عقار يملكه وأن يكون هذا العقار موجوداً بالفعل قبل تاريخ العمل بهذا القانون وأن لا يكون ناتجاً عن عملية فرز تمّت بعد هذا التاريخ وأن يكون البناء المطلوب إنشاؤه يقع في القرية التي هجر منها) تكون الرخصة معفاة من جميع الرسوم بما فيها رسوم التسجيل في نقابة المهندسين وتراعى عند إعطاء الترخيص التخطيطات والإرتفاقات المفروضة بمراسيم[١].

وبالتالي إذا أثبت طالب الترخيص وضعيته كمهجّر بإفادة من وزارة المهجرين أجاز له القانون إعادة مسكنه على العقار الذي يملكه، قبل إكتسابه لصفة المهجّر، أي قبل الأحداث بدون دفع أي رسوم بشرط أن يكون البناء المطلوب الترخيص له مخصصاً لمسكنه أي بدون أن يغيّر وجهة إستعماله على أن يتقيّد بالإرتفاقات والتخطيطات المفروضة بمراسيم. وبما أنّ الأحداث التي حصلت عام ١٩٧٥ وامتدت لسنوات تلتها أدّت إلى حدوث أضرار وتهدُّم في أبنية اخرى غير تلك المعدّة للسكن والتي لحظها القانون رقم ٣٢٢ / ٩٤ فعمد المشرّع إلى إصدار قانون لاحق رقم ٣٣٦ تاريخ ٢٤ / ٥ / ١٩٩٤ اعتبر فيه أن تراخيص إعادة البناء وترميم الأبنية المتضررة بفعل الأحداث الحاصلة إعتبارا من ٢٦ / ٢ / ١٩٧٥ وحتى تاريخ العمل بالقانون رقم ٣٣٦ تاريخ ١٩٩٤/٥/٢٤ تكون معفاة من جميع الرسوم مهما كانت وجهة إستعمال تلك الأبنية وبمعزل عن التصرفات والأعمال القانونية الجارية عليها [٢].

ثالثاً: حالات الإعفاء من رسم الترخيص بالبناء

حددت المادة ٧٦ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية حالات الإعفاء من الرسوم على الترخيص بالبناء عندما نصّت على أن:" تعفى من الرسم (أي رسم الترخيص بالبناء) ومن العلاوات الملحقة به الأبنية التي تستفيد من الإعفاء من الرسم على القيمة التأجيرية ....

---

[١] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٦١٤ / ٢٠٠٠ تاريخ ٢٨ /٩ / ٢٠٠٠.

[٢] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٢٢٩٦ / ١٩٩٦، تاريخ ٢ / ١٢ / ١٩٩٦ .

ووقد عددت المادة ١٣ من القانون رقم ٦٠ / ٨٨ قانون الرسوم والعلاوات البلدية الصادر في ١٩٨٨/٨/١٢ الأبنية المعفاة من الرسم على القيمة التأجيرية و نصّت المادة ٧٦ من القانون نفسه أن هذه الأبنية نفسها تكون معفاة من رسم الترخيص بالبناء وهي كالتالي:

١- الأبنية المخصّصة لاقامة الشعائر الدينية للمذاهب المعترف بها، على أن يشمل الإعفاء مساكن الخدم التي تلحق مباشرة بالبناء.

٢- الأبنية المخصصة لإدارة شؤون الطوائف أو لإقامة الإحتفالات والإستقبالات في المناسبات الدينية.

٣- الأبنية التي تشغلها البعثات الدبلوماسية الأجنبية ورؤساء هذه البعثات على أساس المعاملة بالمثل، وكذلك الأبنية التي تشغلها منظمة الامم المتحدة أو فروعها أو الوكالات المنبثقة عنها، شرط أن تكون ملكاً للبعثات أو المنظمة المذكورة أو فروعها أو الوكالات المنبثقة عنها .

٤- أبنية الميانم والمشاغل والخلايا الإجتماعية ومأوى العجزة والأندية الرياضية والمستشفيات والمستوصفات ومعاهد التعليم شرط أن تتولاها جمعيات أو مؤسسات معترف بها لا تتوخى الربح على أن يثبت ذلك بإفادة من وزارة المالية.

٥- الأبنية التي تشغلها الجمعيات الخيرية المعترف بها ودوائر الأوقاف الدينية بصفة مكاتب لها.

وحول ما إذا كانت مباني سكن الرهبنة غير خاضعة لرسم الترخيص بالبناِء، أفادت هيئة التشريع والإستشارات أن :" الرهبنة الأنطونية هي من الأشخاص المعنويين الذين ينتمون إلى الطائفة المارونية المدرجة في الملحق رقم ١ لقانون نظام الطوائف الدينية الصادر بالقرار رقم ٦٠/ر تاريخ ١٩٣٦/٣/١٣ المعدل بالقانون رقم ١٩٦٢/١٢/٢١ والقانون رقم ٥٥٣ تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤. وبما أن المبنى المطلوب إعفاءه من رخصة البناء مخصّص لسكن الرهبان الذين يقيمون حتماً في الأماكن التي يمارسون فيها الشعائر الدينية –مقر رهباني (دير) – وفقا لأنظمة الرهبانية تحقيقاً

للنذور التي قطعوها على أنفسهم اعتبرت هيئة التشريع والإستشارات في هذا القرار أنّ مقر سكن الرهبان هو جزء من الأبنية المخصّصة لممارسة الشعائر الدينية وبالتالي تُعفى من رسم الترخيص بالبناء[١].

وفي هذا الإطار تقدّم وقف دير راهبات سيدة الدخول للروم الأرثوذكس مالك العقار رقم ٥٢٧ الأشرفية (مطرانية الروم الأرثوذكس في بيروت) بطلب إعفاءهم من الرسوم المتوجبة عن أعمال ترخيص بالبناء في العقار المذكور.

وتبيّن من الملف أن أعمال البناء سيقّذها وقف فقراء كنيسة القديس جاورجيوس وأن هذا الوقف هو من سيشغل البناء المنوي تشييده ليكون مؤسّسة تقدّم خدمات تربوية.

وحيث أن المادة ٧٦ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية تنصّ على أن:" تعفى من الرسم (أي رسم الترخيص بالبناء) ومن العلاوات الملحقة به الأبنية التي تستفيد من الإعفاء من الرسم على القيمة التأجيرية...

ولهذا فإن إعفاء من رسم الترخيص بالبناء على العقار رقم ٥٢٧/الأشرفية يتوقف على كون شاغل البناء معفى من الرسوم على القيمة التأجيرية.

وحيث أنه سبق لبلدية بيروت أن طلبت رأي ديوان المحاسبة في مسألة معرفة الجهة التي تلزم بتسديد الرسوم على القيمة التأجيرية في حال إقدام المالك على تأجير العقار، وقد أبدى ديوان المحاسبة الرأي الآتي:

"بما أن المادة الثالثة من القانون رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ (قانون الرسوم والعلاوات البلدية الساري المفعول) نصّت على أن "يفرض على شاغلي الأبنية رسم سنوي على القيمة التأجيرية".

---

[١] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٥٢ / ٢٠١٤، تاريخ ٢٦ / ١١ / ٢٠١٤ .

وبما أن المادة الرابعة من القانون رقم ٨٨/٦٠ نصت في فقرتها الأولى "يفرض الرسم (رسم القيمة التأجيرية) على شاغل البناء مستأجراً كان أو مالكاً وهذا ما أكّده ديوان المحاسبة في رأيه الإستشاري رقم ٩٥/٢٧ تاريخ ١٩٩٥/١٠/١٨ إذ اعتبر "أن الرسم على القيمة التأجيرية يترتب على الشاغل اياً كان هذا الشاغل".

بما أن الرسوم البلدية التي تفرض بإسم شاغلي الأبنية تصبح ديناً بذمة هؤلاء الشاغلين بعد تكليفهم بها دون أن يكون لمالكي الأبنية علاقة بهذه الرّسوم إلا بقدر ما يشغلونه من هذه الأبنية ووفقاً للتكاليف الصادرة بإسمهم".

بما أن الرسم على القيمة التأجيرية هو موجب شخصي يترتب على شخص شاغل العقار (كما عرفته المادة الرابعة من القانون رقم ٨٨/٦٠) وليس على العقار.

أصدر ديوان المحاسبة الرأي رقم ٢٠١١/٧٠ تاريخ ٢٠١١/١١/٢ (بناء على طلب بلدية بيروت)

وحيث أن الجهة التي تتولى تشييد الأبنية المخصصة لإنشاء مؤسسة تربوية في العقار رقم ٥٢٧/الأشرفية هي وقف فقراء القديس جاورجيوس. ولهذا فإن توجّب رسوم رخصة البناء مُعلّق على كون وقف فقراء القديس جاورجيوس مُعفى من الرسوم على القيمة التأجيرية أم لا.

ولما كانت الفقرة الرابعة من المادة ١٣ التي تنصّ على أن " يعفى من الرسم على القيمة التأجيرية المؤسسات التي لا تتوخى الربح على أن تحدد هذه المؤسسات بقرار يصدر عن مجلس الوزراء."

وحيث أن مجلس الوزراء بموجب قراره رقم ٧٣ تاريخ ٢٠١٥/٤/٢٣ قد اعتبر أن :" وقف فقراء القديس جاورجيوس للروم الأرثوذكس هو مؤسسة لا تتوخى الربح ومستوفية الشروط المحددة في

قرار مجلس الوزراء رقم ١٦ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٤ ومستفيدة من المادة ١٣٣ من القانون رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ وتعديلاته (قانون الرسوم والعلأوات البلدية) ومعفاة بالتالي من الرسم البلدي على القيمة التأجيرية".

وعليه، فإن وقف فقراء القديس جاورجيوس للروم الأرثوذكس يستفيد من الإعفاء من رسوم الترخيص بالبناء.

ولما كانت المادة ٥ من قانون البناء تنص على أن تعطى الرخصة لمالك العقار أو لمن يحل محله قانوناً مع حفظ حقوق الغير.

وحيث أنه وإن كان مالك العقار رقم ٥٢٧/الأشرفية هو وقف دير راهبات سيدة الدخول للروم الأرثوذكس، إلّا أنّ تشييد الأبنية وإدارتها سينفّذه وقف فقراء القديس جاورجيوس، ولهذا استناداً للمادة الخامسة المذكورة من قانون البناء، فإنه بالإمكان تعديل طلب الترخيص بحيث يقدّم الطلب من وقف فقراء القديس جاورجيوس بعد إبرازه كتاب حلول مُوقّع من متولّي وقف دير راهبات سيدة الدخول للروم الأرثوذكس الذي يصرّح فيه أن وقف فقراء القديس جأورجيوس يحلّ محل مالك العقار في الإستحصال على الترخيص، وأن الأبنية المشيّدة على العقار هي لصالح الأخير وبإدارته. وفي هذه الحالة تكون الرخصة معفاة من الرسوم.

المطلب الثاني: دراسة ملف الترخيص وحالات رفض الترخيص

أوجدت النصوص التي ترعى قضايا البناء بعضاً من القواعد والأصول الجوهرية التي لا بدّ من توافرها في ملف طلب الترخيص، منها موافقة الدوائر الفنية، توقيع المهندس المسؤول على معاملات الترخيص، تعليل القرارات والتقيّد بالمهل المحددة كما نص عليها القانون.

وفي مطلق الاحوال، إن رخصة البناء، هي الحلقة الاساس الرابطة بين دور التنظيم المدني ورأيه الملزم في إعطائها أو حجبها وبين الحاجة الخاصة للإستفادة من البناء بحيث تشكّل الرخصة إحدى النتائج التي يولّدها الإطار التنظيمي من جهة، ويخوّل الإشغال عند الإنجاز من جهة أخرى وتضيف المادة الأولى من القانون رقم ٦٤٦ تاريخ ١١ / ١٢ / ٢٠٠٤ أن طلب الرخصة المسبقة وخرائط البناء يجب أن تكون موقّعة من المهندس المسؤول وفقا لأنظمة مزاولة المهنة في نقابتي المهندسين، ومسجّلة لدى احدى نقابتي المهندسين في بيروت أو طرابلس بحسب تسجيل المهندس المسؤول ووفقا لقانون تنظيم مهنة الهندسة. حيث يعتبر توقيع المهندس على طلب رخصة البناء من المعاملات الجوهرية التي فرضها القانون و تبطل الرخصة في حال إنتفائه وهو ما قضى به مجلس شورى الدولة بهذا الخصوص: " وبما أن إعطاء الرخصة بالبناء يبقى معلّقا على شرط تعهّد مهندس يتحمل مسؤوليّته يسجّل وفقا للأصول لدى نقابة المهندسين. وبما أن المهندس المسجّلة على إسمه معاملة البناء العائدة إلى العقار... قد أجرى كافة المعاملات اللازمة بالطرق القانونية لسحب تعهده عن الرخصة المذكورة كما يعني أنه لا يلتزم بنتائج الرخصة وأن المعاملة أصبحت مجرّدة من مسؤولية أي مهندس عنها. وبالتالي بدون مفعول. وبما أنّ رخصة البناء أعلاه تكون صادرة والحال ما تقدم خلافاً للقانون" [١].

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٤١٠ تاريخ ٢٦ / ٥ / ١٩٩٤، المهندس عاصم سلام / بلدية بيروت، م ق ا. عدد ٨، ١٩٩٥، ص ٤٦٤.

الفقرة الأولى: دراسة الملف وطلب موافقة التنظيم المدني

أوجبت المادة الأولى من قانون البناء منح رخص البناء بالإستناد إلى موافقة الادارات الفنية المختصة المبنية على كشف فني تجريه لهذه الغاية، وعادت وكررت هذه المادة في فقرتها الأخيرة أنّ الرخصة المسبقة تعطى إستناداً إلى الكشف الفني الصادر عن الإدارة الفنية المختصّة. وكذلك كرّرت الفقرة الأخيرة من المادة ٤ هذا الواجب عندما نصّت على أن لا تعطى الرخصة إلا بعد موافقة الإدارة الفنية المختصّة.

ولهذا استقرّ إجتهاد مجلس شورى الدولة على أنّ اصدار رئيس السلطة التنفيذية في البلدية الترخيص دون إسناده على موافقة مسبقة من الجهات الفنية المختصة يشكّل مخالفة قانونية تتمثّل بتجاوز الصّلاحيات الوظيفية وهي مخالفة جسيمة نظراً للتفاوت الكبير وعدم التقاطع بين الصلاحية الفنية للأجهزة المختصّة التي تدرس ملف الترخيص من الناحية الهندسية والصلاحية الإدارية لرئيس البلدية الذي يتأكد من اكتمال عناصر الملف ودفع الرسوم[١]. إن أهمية عمل الدوائر الفنية هو التحقّق من توافق البناء مع الأنظمة والقوانين المرعيّة وفق ما تنصّ عليه المادة الرابعة من قانون البناء التي أوجبت التقيّد في إعطاء الرخصة المسبقة بالتخطيطات والأنظمة النافذة بتاريخ منح الترخيص، ولا سيّما ما يتعلق منها بالتنظيم المدني والصحة والسلامة العامة. وقد بيّن إجتهاد مجلس شورى الدولة سبب إخضاع البناء إلى رخصة مسبقة بأنّ غايته التثبّت من أنّ العقار المطلوب البناء فيه غير مصاب بأي تخطيط مصدّق وأن مشروع البناء لا يخالف الأحكام القانونية والأنظمة الموضوعة

[١] م.ش.د. قرار رقم ٢٠١٤/١١١-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/١/٨ حسين غدار/ بلدية الغازية.

للتنظيم والتجميل والتخطيط[1]. كما يبطل مجلس شورى الدولة الترخيص الصادر دون إستطلاع رأي التنظيم المدني وأخذ موافقته[2].

وبالتالي فالبلدية ليست ملزمة شكلياً بإستطلاع رأي الدوائر الفنية، سواء كانت دوائر التنظيم المدني أم الدوائر الفنيّة في البلديات التي تحتوي جهازاً فنياً، بل أن موافقة هذه الدوائر لازمة ولا يمكن للبلدية إتخاذ قرار مخالف لرأي الدوائر الفنية، فالنص أتى صريحا في هذا الإتجاه باعتبار أن الرخصة لا تعطى إلا بموافقة الدوائر الفنية[3]. وكانت المادة ٢٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ١٩٨٣/٩/٩ قد نصّت على أنّه يمكن أن تحدّد تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى للمناطق التي تتعلّق بها قواعد بناء تختلف عن تلك التي ينص عليها قانون البناء. وفي هذه الحالة لا تُعطى رخصة البناء إلا إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة لقواعد البناء المحدّدة في التصميم وفي تنظيم المدن والقرى. ويجب أن تؤمن هذه القواعد ضمانات تتناول السّلامة والصحة والبيئة والتجميل، تعادل على الاقل تلك التي حدّدتها أحكام قانون البناء.

وفي حالة عدم مبادرة الإدارة إلى إجراء الكشف الفني، فإنها تتحمّل المسؤولية بسبب تقصيرها وإهمالها وتلزم بالتعويض وهذا ما قضى به إجتهاد مجلس شورى الدولة في إجتهاد بهذا الخصوص: "... وبما أنه إذا كان المستدعي قد أبرز للمستدعى ضدّها (اي البلدية) مع طلب الرخصة للبناء بعض المستندات المغلوطة التي مكّنته من الحصول على الرخصة والمباشرة بأعمال البناء، فإنه يقتضي بالمستدعى ضدّها أن تكون، بواسطة موظفيها المعنيين، أكثر حيطة ودراية والعمل على الإستثبات من صحّة هذه المستندات ومدى إنطباقها على الواقع خاصة وأن القانون قد ألزمها بإجراء

---

[1] م.ش. قرار رقم٦١٣ تاريخ ٢٤ تشرين الأول ١٩٦٢، ميليا مسعد وطوني حسون/ بلدية طرابلس، م.إ.١٩٦٢ ص١٦٠.

[2] م.ش.د. قرار رقم ٦٠ تاريخ ١١/٦ / ١٩٩٦ جورد ابراهيم النجار / بلدية زحلة / المعلقة، م ق ا. العدد ١٢، ص ٨١.

[3] زياد شبيب، المراجعة بشأن رخص البناء امام مجلس شورى الدولة م س ذ .

الكشف على الموقع. وبما أن الإهمال والتقصير في درس ملف طلب الرخصة قد أفسحا في المجال بإعطاء الترخيص وتمكين المستدعي من مباشرة أعمال البناء وتحميله بعض النفقات قبل صدور القرار بسحب الترخيص، ومثل هذا الأمر يشكل خطأً مرفقياً من قبل البلدية يجعلها مسؤولة عنه وملزمة بالتعويض عن المتضرر" [1].

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة ورد فيه: ... وبما أنه يتبّين من الملف الإداري المبرز أن الدائرة الفنية في (النبطية) لم تقم بالكشف الفني على العقار موضوع الترخيص ولم يؤخذ رأيها بالموضوع، وأنه ليس لديها اي ملف إداري سوى الأوراق المرفقة الصادرة عن المحافظ وعن القوى الأمنية والتي تفيد وقف العمل في هذا العقار. وبما أن عدم الإستحصال على موافقة دائرة التنظيم المدني في (النبطية) بخصوص الترخيص المطعون فيه يشكّل سبباً كافياً بحدّ ذاته لتقرير إبطال الترخيص المذكور لكونه خالف معاملة جوهرية إلزامية منصوص عنها في قانون البناء وبالتالي يبطل الترخيص لهذا السبب[2].

الفقرة الثانية: موانع الترخيص

إن الإستحصال على رخصة بناء يتطلّب وقتاً وجهداً كبيرين من صاحب العلاقة، اذ بعد درس الملف في مكتب هندسي وتوقيعه من قبل مكتب تدقيق فنّي مسجل في إحدى نقابتي المهندسين في بيروت أو طرابلس، وبعد أن يكون ضمّ إلى ملف الترخيص كامل المستندات المطلوبة – وإذا اعتبرنا أن هذه المستندات كاملة من مستندات ملكيّة والموقع والمساحة ... – وأصبح الملف قيد الدرس عند الإدارة، ممكن أن يواجه عدّة عقبات تحول دون الموافقة على إعطاء الترخيص بسبب وجود شروط خاصة مغايرة لتلك المنصوص عنها في قانون البناء وهي واجبة التطبيق حيث أنّ النص الخاص

[1] م.ش.د. قرار رقم ٢٩ تاريخ ٤ / ١٢ / ٢٠٠٠ طوني ادمون بخاش / بلدية زحلة – المعلقة، م ق ا. العدد ١٦، ٢٠٠٤، ص ٦٦.

[2] م.ش.د. قرار رقم ٤٩ تاريخ ١٩ / ١٠ / ٢٠٠٦، عباس فواز / الدولة، م ق ا. العدد ٢٣، ٢٠١٢، ص ١٣٠ .

يطبّق إذا وجد دون النص العام، وبالتالي تطبق أحكام قانون التنظيم المدني فيما إذا فرضت شروطاً خاصة لإعطاء رخصة البناء.

أولاً: القيود الناجمة عن الإرتفاقات ومراسيم التخطيط والتنظيم المدني

فرضت المادة ٢٥ من قانون التنظيم المدني أن لا تعطى رخصة البناء الاّ إذا كانت الاشغال المنوي إجراؤها مطابقة للقواعد المعيّنة في قانون البناء ونصوصه التطبيقيّة ولنظام المنطقة التي يقع فيها العقار وللأحكام الواردة في نصوص خاصة كالإرتفاقات الجويّة، مؤسسات مصنّفة، حماية البيئة والمواقع الطبيعية ... والإرتفاقات المدوّنة في صحيفة العقار العينية، وتضيف أنّه يمكن لتصاميم وأنظمة المدن والقرى أن تُحدّد المناطق المشمولة بها قواعد بناء تختلف عن تلك التي ينص عليها قانون البناء، وفي هذه الحالة لا تُعطى رخصة البناء الاّ إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة لقواعد البناء المحدّدة في التصميم والنظام.

يستفاد مما تقدم:

١- إن تصاميم وأنظمة المدن والقرى، المصدّقة وفقا للأصول، تتضمّن القواعد التوجيهيّة والتفصيلية للمنطقة المعنيّة، ومنها قواعد البناء، وتكون نافذة وملزمة للإدارة وللأشخاص المعنيين بها طالما لم تلغَ أو يعد النظر بها وفقا لقاعدة موازاة الصيغ والصلاحيات.

٢- وأن المبدأ هو أن تعطى رخصة البناء لطالبها إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة للقواعد المعيّنة في قانون البناء ونصوصه التطبيقية ولنظام المنطقة التي يقع فيها العقار وللأحكام الواردة في نصوص خاصّة أو في صحيفة العقار.

٣- وأنه إذا تضمنت تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى قواعد بناء تختلف عن تلك التي ينصّ عليها قانون البناء، فلا تُعطى الرخصة إلّا إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة لقواعد البناء المحدّدة في الّتنظيم والنظام .

كان القانون **واضحاً بالنسبة** للحالات الّتي تحول دون إعطاء الرخصة، فالتخطيط الذي يقف حائلاً دون إعطاء الرخصة هو التخطيط المصدّق بمرسوم وليس مشاريع التخطيط لأنها لا تصبح نافذة ما لم تُصدّق بمرسوم يُنشر وفقاً للأصول، إذ أنّ مشاريع التخطيط والدّروس التخطيطيّة لا أثر لها على طلب رخص البناء ما لم تقترن بمرسوم يُنشر وفقاً للأصول فتصبح نافذة، وطالما أنّه لا يوجد أي تخطيط مصدّق بمرسوم يوضع المنطقة التي يقع فيها العقار المطلوب الترخيص بتشييد بناء عليه تحت الدّرس، فإنه لا يمكن للإدارة أن توقف البتّ في رخصة البناء بحجة أنّ التخطيط ممكن أن يُصدَّق فيما بعد اذ أنّ العبرة لقانونيّة العمل هي للنظام الذي تمّ في ظلّه، وقرار الرفض والحالة هذه يكون مخالفاً للقانون ويستوجب الإبطال لتجاوز حد السّلطة [١].

كما أنّ رفض إعطاء رخصة إشغال لبناء أُنجز وفقاً للأصول بحجة صدور قرار لاحق يوجب التقيّد بإرتفاقات لم تُذكَر في متن الترخيص يكون في غير محلّه القانوني، وللأهمية نعرض وقائع مراجعة أمام مجلس شورى الدولة جاء فيها أنّ المستدعي حصل بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٣على ترخيص ببناء مؤلّف من سفلي أول وارضي وعشرة طوابق علويّة مع شرفات وأسطح في الطابق العاشر وبيت درج وغرفة مصعد وغرفة لخزّانات المياه وتحدّدت جميع الشروط القانونيّة والفنيّة في متن الترخيص وتمّت الموافقة على الخرائط المرفقة، وذلك بعد أن مرّ الطّلب بالمراحل القانونية والعمليّة في البلديّة المعنيّة بحيث ابتدأت بعملية الإرتفاق والتخطيط وتبيان الشقلات ثم إجراء الكشوفات وتسديد الرسوم

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٦٨ تاريخ ١٠ / ٥ / ١٩٧٢، فكتور الياس ربيز / بلدية برمأنا، المجموعة الإدارية، ١٩٧٢، ص ١٤٣.

حسب الأصول .حُدّدت دقائق التصميم الفنية ومساحات الأقسام والإرتفاعات في متن خريطة الترخيص المصادق عليه من دائرة المباني وجميع الدوائر المختصة لديها بما فيها دائرة الإرتفاق والتخطيط التي تبدأ بها كل معاملة. فور الحصول على الترخيص وبعد إتخاذ الإجراءات التنفيذية المطلوبة بإشراف المهندسين واضعي التصاميم باشروا بأعمال البناء والتزموا بجميع الشروط المفروضة في متن الترخيص وفي القوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء، وأنجزوا جميع الإنشاءات ضمن المهلة الممنوحة لهم. لكن بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١٠، وفي ضوء الكشوفات المطلوبة والتدقيق في مدى توفّر الشّروط المفروضة ومدى مطابقة البناء المنجز للترخيص وللتصاميم الواردة في الخريطة، صدر عن المستدعى ضدها قرار برقم ١٠٦٣/ب يتضمّن الترخيص للمستدعي بتركيب وإستعمال المصعد الكهربائي، بعد إنتهاء تركيب المصعد تقدّم بطلب رخصة إشغال، فجاء ردّ المستدعى ضدّها بوجوب الإستحصال على موافقة المديرية العامّة للطيران المدني إستناداً إلى قرار هذه المديرية رقم ٢/٣٦٣٤ تاريخ ٢٠٠٨/٧/٣١ المتضمّن وجوب ضمّ موافقتها قبل الترخيص بالإشغال فيما يتعلّق بالبنية التي يزيد ارتفاعها عن ٤٥م عن سطح الارض الطبيعيّة. ولقد صدر القرار رقم ٢/٣٦٣٤ المذكور بتاريخ لاحق على تاريخ الترخيص بالبناء حينما لم تكن موافقة المديريّة المسبقة شرطاً لإعطاء رخصة الإشغال، وفي كل الحالات كان على الدائرة الفنية في البلديّة التي تعطي الإرتفاق والتخطيط عند التقّدم بطلب الترخيص أن تلحظ هذا الأمر. وبما أن طلب البلدية وجوب التقيد لإرتفاقات الإرتفاع جاء بعد تنفيذ المشروع بالكامل وبعد إكتساب المستدعي حقوقاً في البناء المنجز، ما يشكّل إستحالة إجراء أي تعديل.

وبما أنّ البناء جاء مطابقاً لجميع الشروط المفروضة في رخصة البناء المراعية اصلاً للقوانين والأنظمة النافذة، كما أنّه مطابق للتصاميم الفنية الواردة في الخريطة العائدة للرخصة وفي كلّ الخرائط التنفيذية الموافق عليها، فتكون شروط منح رخصة الإشغال متوفّرة ورفض إعطائها يكون مخالفاً

لأحكام المادة ٦ من قانون البناء رقم ٦٤٦ والمادة ٥ من مرسومه التطبيقي، وأنّ المسؤولية تقع على عاتق البلدية لأنّها هي التي أصدرت رخصة البناء، وكان يجب أن تُصدرها وفقاً للأنظمة المرعيّة الإجراء بما في ذلك الإرتفاق والتخطيط، وأنّ عدم قيد حقوق الإرتفاق العائدة للطيران المدني على الصحيفة العينية يؤدي إلى عدم سريان تلك الإرتفاقات على صاحب الترخيص، وأن قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني كان بتاريخ لاحق على إنجاز البناء. وبالتالي إخضاع المستدعي لهذا القرار يكون قد خالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الذي استنبطه القضاء الإداري من مبدأ وجوب إستقرار المعاملات وثبات المراكز القانونية، الأمر الذي استوجب مجلس شورى الدولة إتحاذ قراراً برفض خضوع المرخَّص له للإرتفاقات المحدّدة بتاريخ لاحق على إكتساب الرخصة وتنفيذها[1].

ويُطبّق هذا الإجتهاد أيضا على الإستملاك العادي، حيث قضى مجلس شورى الدولة بموجب قراره رقم ١٣٤ تاريخ ٢٩ /١١ / ١٩٩٣ أن: "... موافقة وزير الداخلية على إقتراح إدارة التنظيم المدني القائل بعدم وجود مانع للإستملاك وبفرض ضريبة التحسين على العقارات المجاورة، ليس من شأنه أن يُحوّل هذا الإقتراح إلى قرار له صفة الزاميّة ويرتّب نتائج قانونيّة، لأن إستملاك عقار ما لا يتم إلا بمرسوم أما المعاملات التي تسبق إصدار هذا المرسوم كطلب البلدية الإستملاك ورأي التنظيم المدني واقتراح وزير الداخلية فهي عبارة عن أعمال تمهيديّة لا تستطيع الإدارة التذرّع بها لرفض إعطاء رخصة البناء" [2]، كما قضى المجلس أن رفض البلدية إعطاء رخصة بناء بحجة إستملاكها للعقار بموجب قرار صادر عن المجلس البلدي هو غير قانوني لأنّ العقارات لا تُستملك إلّا لأجل المنفعة العامّة ولقاء تعويض عادل وبمرسوم صادر بناءً على إقتراح الوزير المختصّ المبني على طلب البلدية

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ٤٠٧ / ٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٦ / ٢ / ٢٠١٨، احمد محمد صبحي حلمي و يمنى وهدية سلامي اسماعيل / بلدية بيروت.

[2] م.ش.د. قرار رقم ١٣٤ تاريخ ٢٩ / ١١ / ١٩٩٣، ميشال وأنطوأن عبد المسيح / بلدية ريفون، العدد ٨، ١٩٩٥، ص ١٢٩ .

أو الهيئة الاختياريّة وبالتالي دور البلدية هو دور تمهيدي لا يمكن أن تتذرّع به لرفض إعطاء الرّخصة[1].

ثانياً: المدى الزمني لإلزاميّة التصاميم الصادرة عن التنظيم المدني

حدّدت المادّة ١٣ من قانون البناء رقم ٦٤٦ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١١ المدّة الزّمنية لسريان قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني، حيث نصّت على أن الدّراسات التنظيميّة وشروط البناء التي يتمّ الموافقة عليها بقرار من المجلس الأعلى للتنظيم المدني تصبح ملزمة للسلطة المكلّفة منح الترخيص بالبناء, وذلك في كلّ ما لا يتجاوز شروط الأنظمة المصدّقة, على أن يصدر المرسوم التنظيمي خلال ٣ سنوات من تاريخ صدور القرار.

كما أنّ المادة ١٠ المعدلّة من المرسوم التطبيقي لقانون البناء رقم ٢٠٠٥/١٥٨٧٤ نصّت على أنّه في المناطق المنظمّة بمراسيم , وإذا كانت الدراسة التنظيميّة الجديدة للمنطقة تلحظ تخفيضاً في الحدود القصوى المسموح بها وفقاً للنظام المصدّق السابق أو شروطاً إضافية, فإن السلطة مانحة الترخيص تُعتبر مُلزَمة بالتقيّد بالشروط الأشدّ الملحوظة في الدراسة الجديدة للمنطقة, وذلك فور إقترانها بموافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني وطوال فترة مناقشتها مع البلدية المعنيّة لحين تصديق المرسوم التنظيمي وفقاً للأصول , على أن لا تتجاوز هذه المدّة ثلاث سنوات.

فالمادة ١٣ من قانون البناء والمادة ١٠ من المرسوم التطبيقي المكمّل له اعطتا استثنائياً ولمدّة ثلاث سنوات، صفة النّفاذ لقرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني المتضمّن تنظيم المناطق وشروط البناء فيها، وتعتبر بالتالي أحكام قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني خلال السنوات الثلاث

[1] م.ش.د. قرار رقم ١٣٨ تاريخ ١٨ / ١١ / ٢٠٠٣، وليم مجاعص / بلدية الشوير.

المذكورة مُلزمة للمراجع الإدارية كافّة[1]، كما قضى مجلس شورى الدولة على أنّ القرار الصادر عن المجلس الأعلى للتنظيم المدني بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٦، والمتضمّن الموافقة على التعديل المطلوب من قبل مجلس بلدية زحلة بموجب قراره رقم ٢٣ تاريخ ٢٠٠٥/١/٢٨ –حيث اقترح هذا الأخير بعد اطلاعه على قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني تاريخ ٢٠٠٤/١١/١٧ أن يشمل التعديل كامل المنطقة G1 – ممدّداً لمهلة نفاذ القرار المطعون فيه بمفهوم قانون البناء، فإن هذه المهلة تعتبر منقضية بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٦، وبالتالي يكون القرار المذكور قد استنفد مفاعيله بهذا التاريخ وأصبح بحكم الملغى قانوناً. وبما أنه بمجرد إنقضاء مدة الثلاث سنوات على صدور قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني، وهي المهلة التي مُنح بها القرار المذكور صفة النفاذ الاستثنائية، بمرور هذه المهلة يسقط القرار بجميع مفاعيله[2].

ثالثاً: الإرتفاقات المتعلّقة بالسّلامة العامة

وضعت المادة ١٣ من قانون البناء حكماً خاصّاً من شأنه أن يقصي – ضمن حدوده – مفعول القيود والأصول الخاصّة أو العامّة بمنح تراخيص البناء، فلقد وردت المادة ١٣ من قانون البناء تحت عنوان "إرتفاقات خاصة بالسّلامة العامّة والصحة وبالمنظورات المعمارية " وهي تنص على ما يلي:

١- يمكن بمرسوم يتّخذ بناءً على اقتراح وزير الأشغال العامّة والنقل فرض شروط ومبادئ لدراسة متانة الأبنية ولإستعمال مختلف مواد البناء وفرض شروط خاصة لحماية الأبنية من أخطار الحريق أو لتحمّل البناء نتائج العوامل الطبيعية، ومنع استعمال بعض المواد في البناء أو فرض شروط إضافية حول امكانية إستعمالها إذا كانت تشكّل خطراً على السّلامة العامّة والصحة.

---

[1] م.ش. قرار رقم ٢٠١٤/٦٠٨-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٦/١٦ بلدية عمشيت/ الدولة – وزارة الصناعة

[2] م.ش. قرار رقم ٢٠١٤/٣٠٠-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/١/٢٠ نجلا عيسى شوكي ورفاقها/ الدولة – المديرية العامة للتنظيم المدني.

٢- تفرض على بعض الأبنية شروط خاصة إضافية تتعلق بالسلامة العامة وبالصحة وبالمنظورات المعمارية، وبالمواصفات الفنية اللبنانية وبتأمين تجهيزات اضافية متناسبة مع أهميّة البناء. تُحدَّد الأبنية والشروط الخاصة المذكورة أعلاه بمرسوم يتخذ بناءً على إقتراح وزير الأشغال العامّة والنقل.

٣- يمكن أن تُعطى رخصة البناء بشرط التقيّد بأحكام خاصة ويمكن أن تُرفض إذا كانت الأبنية بالنظر إلى مواقعها وأحجامها ومظاهرها الخارجية والإنشاءات المنوي تشييدها أو تغييرها من شأنها أن تضر بالصحة والسلامة العامّتين أو بالمنظورات الطبيعية أو بالبيئة أو بالمنظورات المعمارية أو إذا كانت هذه الأبنية تفرض على الجماعات العموميّة تنفيذ تجهيزات جديدة .

٤- يمكن أن يُفرض على طالب الرخصة عند منحه اياها، بموجب الأحكام الخاصة الوارد ذكرها في الفقرات السابقة، تحقيق أشغال مختلفة وعلى الأخص شبكة طرق، شبكة مياه ووصلها بالشبكة العامّة أو إنشاء خزّان لجمع مياه الشتاء للإستعمال المنزلي، تصريف المياه المستعملة، ترتيب وتجهيز المساحات المخصّصة للملاعب والمواقف والفسحات الحرّة أو المشجرّة أو غرس اشجار جديدة، مساهمةً إمّا نقداً وإمّا بتقديم الأراضي مجاناً لتنفيذ التجهيزات العامة المتعلقة بحاجات الأبنية المنوي تشييدها والتي تصبح ضروريةً بمجرد تشييد هذه الأبنية...

٥- يمكن أن تُرفض رخصة البناء أو أن لا تُعطى الا ضمن شروط تحدّد في الموافقة الفنية على الترخيص إذا كانت العقارات موضوع الطلب واقعة في مناطق يتعرّض فيها البناء وشاغلوه إلى الخطر كالفياضانات أو الأرض المعرّضة للإنزلاق أو الإنهيارات. تُحدّد هذه المناطق بمرسوم يتّخذ بناءً على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل بعد إستطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني، لا يتوجب لطالب الرخصة أي تعويض من أي نوع في حال رفضها أو من جرّاء فرض شروط ينتج عنها تكاليف إضافية على المستفيد.

٦- عندما تُرفض رخصة أو عندما تُعطى بشرط التقيّد بأحكام خاصة تطبيقاً للبنود الخمسة المذكورة أعلاه، يمكن لطالب الرخصة إذا اعتبر أنّ الأحكام الخاصة غير قانونية أو متجاوزة الحد أو غير ملائمة أن يعرض القضية على وزير الأشغال العامة والنقل، خلال ثلاثة اشهر من تاريخ تبلغه القرار. ويفصل وزير الأشغال العامة والنقل بالامر بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني، ولا يَحول ذلك دون المراجعات القضائية التي يحق لطالب الرخصة وللسلطات المكلفة اعطاء رخصة البناء اللجوء إليها[١].

و لكن لا يمكن طلب إبطال ترخيص صادر عن البلدية بإنشاء تصوينة لعقار مجاور لأملاك عامّة بحرية أو إبطال قرار إعتبار هذه التصاوين غير مخالفة بموجب كتاب صادر عن وزير الأشغال العامة والنقل مستندين بطلب الإبطال بعدم أخذ موافقة المدير العام للنقل البري والبحري لأن القانون لا يعطيه سلطة الموافقة على التراخيص والتصاريح على العقارات المجاورة للأملاك العامة البحرية وبالتالي يكون رئيس البلدية هو المختص حصراً في إصدار الترخيص بالبناء والوصول بالتصريح[٢].

رابعاً: القيود المتّصلة بحماية الآثار والممتلكات الثقافية

نصّت المادة الخامسة من نظام الآثار القديمة على أن:" تُعتبر الآثار القديمة غير المنقولة مُلكاً للدولة ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك". وأن الحماية التي قررتها المادة ١٥ من الدستور للملكية حسبما ورد في قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ٢٠٠٠/٦/٢٢ :" لا يقتصر فقط على الملكيّة الفردية؛ بل **ينسحب أيضاً على الملكيّة الجماعيّة**، أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها، وضمن الحدود ذاتها، المقررة لحق الملكية الفردية". وأخذ إجتهاد مجلس شورى الدولة بهذا المبدأ مقراً

[١] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٢٩٣ / ١٩٩٩، تاريخ ٢٩ / ٧ / ١٩٩٩.
[2] م.ش.د. قرار رقم ١٠٨٤ تاريخ ١٠ /٧ / ٢٠١٨، سلطأنة سليمأن بك فرنجية و رفاقها / بلدية الهري – الدولة.

بأن :"مبدأ حماية الملك العام هو المبدأ الأساسي الذي يسود جميع الأحكام القانونية المتعلقة بالملك العام واشغاله. "وبما أن إجتهاد القضاء الإداري اعتبر أن موجب حماية الملك العام إلزامي وله طابع دستوري" [١].

وأن المادة الثانية من قانون الممتلكات الثقافية رقم ٣٧ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ قد أوجب حماية الممتلكات الثقافية التي سبق تسجيلها أو تصنيفها أو الإعتراف بها أو التي لم يتم ذلك بشأنها بعد ... ولا سيّما: (أ) الممتلكات غير المنقولة، أي الأماكن والمواقع الأثرية، أو التاريخية، أو العلمية، والمنشآت والمعالم والصروح والمباني .... وينطبق ذلك كله على الأطلال القائمة على سطح الأرض، وعلى البقايا الأثرية أو التاريخية المكتشفة في باطن الأرض أو تحت المياه الإقليمية وغير المكتشفة بعد، كما ينطبق على مدى جغرافي محدد يشكل محيط الحماية لهذه الممتلكات. ..... لكن إعتبار أموال معينة ممتلكات ثقافية بموجب القانون رقم ٢٠٠٨/٣٧ لا ينشئ بذاته قيوداً على أموال تعتبرها الإدارة مطابقة لمواصفات الأموال المحدّدة بهذا القانون بل لا بدّ من التأكّد من إستجماع هذه المواصفات وإتباع الأصول القانونية المنصوص عنها بذات القانون[٢]، كما استقر الإجتهاد على أنّه لا يجوز للإدارة أن تتخذ تدابير.. بشأن الأبنية والعقارات بالنظر إلى طابعها الفني أو المعماري أو التاريخي إلا بعد سلوك الأصول المنصوص عنها في قانون الآثار القديمة [٣].

ويتضمّن قرار الإدراج على لائحة الجرد العام للأبنية التاريخية تسجيل هذا القرار في الصحيفة العينية للعقار وكذلك يتضمّن نصاً بمقتضاه أنه لا يجوز القيام باي عمل من شأنه تغيير وضع البناء

---

[١] قرار رقم ٢٠١٤/٢٤٢-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٨، سلطأنة فرنجية ورفاقها/ الدولة – وزارة الداخلية والبلديات.

[٢] م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/٣٧٢-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٧/١٢/١٩ وفاء صقر/ الدولة.

[٣] م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٨٧٠-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/١٣ نخلة وفادي هاشم/ الدولة. وذات المعنى: م. ش. قرار رقم ٢٠١٣/١٩٦-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١٢/٥ أحمد الشماع / الدولة – وزارة الثقافة، وبذات المعنى القرار رقم: ٢٠١٦/٢٣٢-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٦/١٢/١٥ غسأن الشواف/ الدولة – وزارة الثقافة.

الحالي وطبيعته دون أخذ موافقة المديرية العامة للآثار المسبقة على الأعمال المنوي إجراؤها والمواد المنوي إستعمالها[1]. ولهذا تمتنع الإدارة عن إعطاء ترخيص بالبناء إذا ارتأت أن البناء موضوع الرخصة ذات طابع أثري، ولكن يتبيّن من أحكام الفقرة الثانية من المادة الأولى من القرار 166/ل.ر. معطوفة على المادة الحادية والعشرين من القرار نفسه، إن الإدارة لا تتمتع بالسلطة الإستنسابية لتصنيف الأشياء غير المنقولة " الشبيهة باللآثار القديمة " لأن القانون قد قيّد سلطتها وحّدد لها بشكل حصري الشروط والمعايير الواجب توافرها بالبناء والمتوفرة بما في البناء من قيمة تراثية من وجهة نظر التاريخ أو الفن و" بالصّالح العمومي " الذي يفرض المحافظة على البناء المذكور. ولئن كانت الإدارة تمارس صلاحية مقيّدة بالشروط والمعايير التي حدددها القانون، الا أنها تتمتع بسلطة التقدير لتكييف تلك المعايير وإعطائها الوصف المحدد في القانون. وبتعبير آخر، فإنه يعود للإدارة ما إذا كانت الوقائع تبرر إعتبار البناء ذات طابع متميّز من وجهة التاريخ أو الفن، وذلك تحت رقابة القاضي الإداري. وهكذا تؤثّر هذه القرارات على الوضعية القانونية للمعنيين بها مباشرة وهم مالكي الأبنية والعقارات موضوع القيد، كما تتناول بمفاعيلها الملكيات المجاورة التي فرض عليها القانون حقوق إرتفاقية ترمي إلى الحفاظ على الميزة الأثريه أو الفنية أو الجماليّة لتلك الأبنية، بحيث أنّ إدخال البناء في قائمة الجرد العام ينتج عنه موجبات تشكّل بمجملها قيوداً على ممارسة حق الملكية الفردية فتمتنع الإدارة عن إعطاء ترخيص بالبناء للعقار موضوع الرخصة إذا ما توفرت فيه الشروط المذكورة أعلاه وتمّ إدخاله على لائحة الجرد العام بإعتباره ذات طابع أثري[2].

[1] م.ش. قرار رقم :٧٨٧ /٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ١٢ / ٧ /٢٠١٧جوزف وكريستينا زغيب/ الدولة – وزارة الاشغال العامة والنقل -وزارة الثقافة.

[2] م.ش.د. قرار رقم ٣١٩ تاريخ ٢٤ / ٢ / ٢٠٠٥، الشركة الجديدة لبنك سوريا ولبنأن ش م ل ./ الدولة – بلدية طرابلس، م ق ا .، العدد الحادي والعشرون، ٢٠٠٩، ص ٤٨٣ – ٤٨٤ .

الفصل الثاني: تنفيذ الرخصة وموانع التنفيذ

إن رخص البناء إنما تُمنَح من أجل أن يستفيد منها صاحب العقار المرخص له بالبناء، لذلك إعتباراً من تاريخ توقيعها تنشئ مفاعيلها، وتبدأ بالسّريان من تاريخ تبليغها فيحق له المباشرة بأعمال البناء. ولكن المسألة تُطرح على أثر صدور قانون جديد بعد منح الرخصة، فهل يُطبّق على هذه الرخصة القانون الجديد ام لا؟ وهذا ما دفع الفقهاء للتمييز بين مرحلتين: مرحلة المباشرة بالتنفيذ ومرحلة صدور الرخصة دون تنفيذها.

وهذه الرخصة بالذات، لما تَمنح صاحبها من حقوق مكتسبة لمجرد تنفيذها، فهي تُمنَح مع حفظ حقوق الغير وعدم إلحاق أي ضرر بالجوار، بحيث تتحقّق البلدية عند منح رخصة الإشغال من حسن تنفيذها، وفي حالات قد تجد الإدارة من المناسب منع هذا التنفيذ وذلك عندما تتحقّق الإدارة من وجود مخالفات لقانون البناء، وهذه المخالفات قد تستوجب احيانا دفع غرامات كما قد تستوجب الهدم أيضا.

ورخصة البناء كأي قرار إداري هي قابلة للسقوط بحيث تسقط إمّا بإنقضاء المهلة، أو تنتهي بالإسترداد. وهذا ما يدفعنا للسؤال عن مسؤولية الإدارة في حال منع أو وقف رخصة البناء.

سنثير هذه المواضيع بالتفصيل في هذا الفصل بحيث نشرح في المبحث الأول الإشكاليّات التي تُطرح عند المبادرة إلى تنفيذ الرخصة والمفاعيل التي ممكن أن تنتج عن هذا التنفيذ بالإضافة إلى القيود على تنفيذها من حفظ حقوق الغير إلى التحقق من حسن التنفيذ حتى يُصار إلى إعطاء رخصة إشغال، بينما نخصّص المبحث الثاني للحالات التي يُمنع فيها تنفيذ الرخصة مثل ضبط المخالفات والعقوبات عند تحقّقها التي يمكن أن تتراوح بين دفع غرامة وهدم المخالفة عند إستحالة التسوية، وصولاً إلى سقوط الرخصة وامكانية إستردادها ومسؤولية الإدارة حيال تصرفها هذا.

المبحث الأول: تنفيذ رخصة البناء

إن الإستحصال على رخصة مسبقة هو حق لكل شخص ينوي تشييد بناء أو تحويله أو ترميمه أو تجديده، ولا يمكن للبلدية أو للإدارة أن تحجب عنه هذا الحق طالما تمّ التقيّد بالأنظمة والقوانين الواجب الإلتزام بها، إلّا إذا اقترن بتعليل قانوني يبرر منع إعطاء هذه الرخصة، ذلك أنّ إعطاء الرخصة بحسب الإجتهاد هو إختصاص مقيّد، فإذا لم تبادر الإدارة إلى أخذ قرارها سواء بالموافقة أو بالرفض، عُدّ طالب الرخصة مُرخّصاً له ويمكنه الشروع في الأشغال شرط تنفيذها وفقاً للتخطيطات المصدّقة وللقوانين والأنظمة النافذة، ودفع الرسوم القانونية خلال مهلة شهر على الأكثر من إنقضاء المهل.

كما أنه يمكن أن تُعطى الرخصة ثم يصدر قرار عن مجلس الشورى، قراراً يوقف تنفيذها، وبما أن الرخصة هي قرار إداري بالتالي يتوقف مفعولها من تاريخ صدور قرار المحكمة الإدارية بوقف التنفيذ، ولا تعتبر مدة توقيف الرخصة ضمن المهلة القانونية المعطاة لتنفيذها على أن تستأنف هذه المهلة منذ صدور قرار الرجوع عن قرار وقف التنفيذ، بالتالي يكون مفعول الرخصة معلّقا حتى زوال المانع الذي يحول دون التنفيذ دون أن تحتسب هذه المدّة [١].

أكّد الإجتهاد اللبناني أن رخصة البناء بالنظر لماهيتها القانونية وللنتائج والأعباء التي يمكن أن تترتّب عليها، تعتبر من القرارات الإعترافية التي تثبت إنطباق واقع الحال على الشروط القانونية، وَيستنتج الإجتهاد من الصفة الاعترافية للترخيص بأنها لا تُنشئ حقاً مكتسباً إلّا إذا شرع المرخّص له بتنفيذها بشكل جدّي وفعلي وليس بالقيام بمجرد أعمال طفيفة وتمهيديّة [٢]. وقد أكد مجلس شورى الدولة على ذلك إذ اعتبر أن رخصة البناء لا تُنشئ لصاحبها حقاً مكتسباً إلّا إذا شرع بتنفيذها بالنّطاق المحدّد لها ودون أن تقترن بمخالفة ما. ففي هذه الحالة ينشأ عن التنفيذ والإستعمال وضع قانوني لا

---

[١] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٢٤٣٥ / ١٩٩٧، تاريخ ٢٧ / ٥ / ١٩٩٧.

[٢] م.ش.د. قرار رقم ٦٣٦ تاريخ ١٧ / ٥ / ٢٠٠٤، مونيك وهنري ادمون تابت / بلدية بيروت، م ق ا. العدد العشرون، ٢٠٠٨، ص ١١٥٨.

يخضع لأي تغيير يحدث في شروط الترخيص، كما أنّه لا يترتب على رخصة البناء أي حق مكتسب حيال مشاريع التنظيم والتجميل ما لم يجر تنفيذها. وبالإستناد إلى ما تقدّم فإنه لا يمكن الإدلاء بالحقوق المكتسبة الناتجة عن الترخيص في ظلّ قانون سابق إذا لم يباشَر بتنفيذ هذا الترخيص[١].

واعتبرت هيئة التشريع في وزارة العدل أن عدم المباشرة بالبناء بصورة جدّية خلال المهلة القانونية يؤدي إلى سقوط الترخيص باعتبار أن نشوء الحق المكتسب يعود للجدية في التنفيذ وبالتالي عندما يفقد القرار الإداري احد عناصر مشروعيته يسقط لعدم المشروعية [٢].

عندما تُصدر الإدارة رخصة بناء، تدخل مرحلة التنفيذ على أن يتقيد صاحب الترخيص بمضمون الرخصة، فالرخصة أثناء تنفيذها لا تُخوّل المستفيد منها، في المبدأ، تَجاوُز ما هو وارد فيها إذ أنّه مُلزم بدقائقها و بشروطها وضمن المهلة القانونية على أن يستفيد بالتمديد لسنتين دون دفع رسوم إضافية، وعند مباشرة المرخّص له بتنفيذ أعمال البناء وعدم قابلية الوضع المادي المتولّد عن التنفيذ الرجوع عنه، لا يعود من الجائز للإدارة التعرّض له أو المساس به عن طريق إلغاء الرخصة أو وقف مفعولها أو تعديلها وفقاً للأنظمة الجديدة وإلّا أمكن الطعن لتجاوز الإدارة حدود سلطتها وإمكانية إلزامها بالتعويض[٣]. إلّا أنّ المرخّص له قد يصطدم بعقبات قد تشكّل موانعاً أو قيوداً على تنفيذ هذه الرخصة لذا سنتعرف في هذا الفصل على تنفيذ الرخصة وما ينتج عنها من مفاعيل والقيود التي فرضها القانون عند التنفيذ في المبحث الأول وسنتطرق في المبحث الثاني لدراسة حالات منع تنفيذ الرخصة عند وجود مخالفات والعقوبة التي تترتب على هذه المخالفات وصولاً إلى حالة سقوط الرخصة والمسؤولية التي تترتب على منع التنفيذ.

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٢٥ تاريخ ١٢ / ١٠ / ٢٠٠٤، الياس الزغبي / بلدية قرنة شهوأن، م ق ا .، العدد الواحد والعشرون، ٢٠٠٩، ص ٥٧ .

[٢] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٣٨١ تاريخ ١٥ /٦ / ٢٠٠٢ .

[٣] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٢٠٤٧ / ١٩٩٦، تاريخ ٢١ / ٥ / ١٩٩٧.

المطلب الأول: مفاعيل رخصة البناء

لا ينشأ الحق المكتسب عن الترخيص بالبناء إلا إذا اقترن بالتنفيذ ولكن إذا كان الإجتهاد يعتبر أن التنفيذ يُعطي صاحب الرخصة حقاً مكتسباً، فإنه يَشترط أن يكون هذا التنفيذ مطابقاً للمواصفات الواردة في الرخصة، ولا يمكن القول أن الأشغال المخالفة للرخصة أو التي لم تُنجَز بعد هي حق مكتسب للذين قاموا بها، ولهذا لا يشكّل شروعاً في التنفيذ من شأنه أن يُكسب المرخص له الحق بمتابعة التنفيذ الأعمال التالية :إقتلاع الأغراس المثمرة في العقار المرخّص البناء فيه، وهدم خزان المياه، وحفر الأساسات وتركيزها، وتلزيم الأعمال للمقاولين[١].

ووفقاً لإجتهاد مجلس شورى الدولة المستقرّ والمستمرّ فإنّه إذا ما ثبت أنّ صاحب الرخصة قد باشر جدياً بأعمال البناء وتقدّم بها ونفّذ قسماً منها وفقاً للترخيص المعطى له دون أيّة مخالفة لمضمونه فإنه يصبح من غير الجائز للبلدية التي أعطت الرخصة المخالفة والتي لم تسحبها خلال مهلة الشهرين التعرّض للحق الذي نشأ للمرخص له بفعل التنفيذ الفعلي للبناء. ولا يجوز والحال هذه إخضاع الترخيص لأي تغيير أو تعديل في شروطه لأنه من المفروض على رئيس البلدية، وهو السلطة الإدارية المختصة بالموضوع أن يكون على علم تامّ بجميع الأنظمة و القوانين السارية المفعول وهو مُلزم بتطبيقها ولا يجوز له بصفته هذه أن يتذرّع لأي سبب بجهل أحكام القوانين والأنظمة النافذة أو أن يقدم بالتالي على سحب الترخيص أو الرجوع عنه بعد أن تحصّن القرار الذي أصدره بهذا الشأن على مسؤوليته أو أن يتعرض للحقوق المكتسبة المشروعة التي نشأت لصاحب الترخيص بما فيها وقف أعمال البناء موضوع الترخيص، وإن هو قام بسحب الرّخصة بعد مرور المهلة والمباشرة بتنفيذ البناء لعلّة أنّها مخالفة للقوانين والأنظمة، يكون قراره مشوباً بعيب تجاوز حدّ السّلطة. وبالتالي إن قرار رئيس البلدية بوقف أعمال مُرَخّص بها إستناداً إلى عدم مشروعية الترخيص يصطدم بالمشروعية التي

---

[١] م.ش.د.د .قرار رقم١٣٤ تاريخ٢١ / ٤ / ١٩٧٢، يوسف الناكوزي / بلدية المروج، المجموعة الإدارية، ١٩٧٢، ص ٥٣٣.

تلازم الترخيص بمجرد صدور القرار به ولغاية سحبه أو الرجوع عنه وهذا ما يجعل قرار الوقف في مثل هذه الحالة مشوباً بعيب تجاوز حدّ السلطة [١].

الفقرة الأولى: مدّة سريان الرّخصة

حدّد المشرّع في المادة ٤ من قانون البناء (ثالثا) مهلة ست سنوات لإنجاز البناء قابلة للتجديد لمرة واحدة ولمدة سنتين من تاريخ إنتهاء مفعول الرخصة الأساسية، معفاةً من الرّسوم إذا لم تطرأ زيادة على المساحة المرخّصة أو عدم وجود مانع قانوني، شرط تقديم طلب التجديد إلى الدّوائر الفنية خلال خلال مدة أقصاها ستّة أشهر من تاريخ إنتهاء مفعول الرّخصة الأساسية على أن تُحتسب هذه المهلة من ضمن مهلة تجديد الرخصة دون أن يتمكّن للمالك إستكمال تنفيذ البناء خلال هذه المدّة ما لم يستحصل على تجديد الترخيص، وعلى الإدارات الفنيّة المختصّة البتّ في طلب التجديد خلال مهلة شهر من تاريخ تقديم طلب التجديد. أمّا إذا لم تُنفّذ كامل الأشغال موضوع الرخصة أو التصريح ضمن المهل القانونية، أُعتُبرت الأشغال أو أقسامها غير المُنفّذة غير مرخّصة، وأُخضع تنفيذها للحصول على رخصة جديدة أو لتقديم تصريح جديد حسب طبيعتها ولدفع الرّسوم المتوجّبة عنها[٢].

عند إنتهاء مهلة الترخيص، تُعتبر أشغال البناء لا تستوجب دفع رسوم ترخيص جديدة بمجرّد إنتهاء أجزائه الحاملة (أساسات، جدران حاملة، كافة الجدران الخارجية، أعمدة، جسور، سقوف)، أما الأشغال الداخليّة والخارجيّة المتبقيّة، فُتعتبر من الأعمال التكميليّة التي تستوجب الحصول على تصريح.

عند إنتهاء مفعول الرخصة وفي حال عدم إكمال واجهات البناء الخارجية، على مالك العقار إنهاء الأعمال التكميليّة للواجهات ضمن مهلة سنة واحدة من إنتهاء مهلة الترخيص، وإلّا تُفرض

[١] م.ش.د. قرار رقم ٤٣٥ تاريخ ٢٣ / ٤ / ٢٠٠٣، بولس عساف ابي رميا / بلدية جبيل، م ق ا .، العدد التاسع عشر، ٢٠٠٧، ص ٨٣٤.

[٢] م.ش.د. قرار رقم ٩٢، تاريخ ٤ / ١١ / ٢٠٠٤، اسماعيل بزي / بلدية برج البراجنة

غرامات عن الأعمال غير المنفّذة للواجهات تساوي ١٥% من قيمة رسوم الترخيص حسب التخمين الرائج عن كلّ عام، وتُسجّل على الصحيفة العينية للعقار كدين ممتاز.

ولكن ماذا لو تعذّر على صاحب الترخيص تنفيذ أعمال البناء بسبب خارج عن إرادته، فهل تسقط الرخصة أيضاً؟ لقد سبق أن ورد إلى هيئة التشريع في وزارة العدل طلب إستشارة بهذا الخصوص، وكان ردّ الهيئة على النحو التالي :"إذا تعذّر على المرخّص له تنفيذ مضمون رخصته أو البدء بالتنفيذ لأسباب خارجة عن إرادته وتعزى بالكامل إلى الإدارة، فإنّ مفعول الرخصة يعلّق لهذه الأسباب ما دام الظّرف القاهر الحائل دون تنفيذ الرخصة قائماً وعلى أن تعود المهلة إلى السريان مجدداً فور زوال الظرف المذكور أي فور إتخاذ الإدارة أو الإدارات المختصّة التدابير الضرورية التي تُمكّن المرخّص له من تنفيذ الترخيص، فتكون المسألة هي مسألة تعليق وليس تمديد مهلة الترخيص[١]. وأمّا في حالة مباشرة المرّخص له بأعمال البناء وتَقيّد بمضمون الرخصة، إلا أنّه أضاف للبناء الأساسي بناء آخر دون ترخيص إنما يتوافق مع نظام البناء، فيكون قد اكتسب من جراء تَقيُّده بمضمون الرخصة حقّه بالحصول على رخصة إشغال في البناء الأساسي المرخّص له فقط أما البناء غير المرخّص فيكون قابل للتسوية طالما هو قانوني[٢].

<u>الفقرة الثانية: صدور قانون جديد بعد منح الرخصة</u>

إن الترخيص الذي صدر في ظلّ قانون قديم واستوفى شروطه وبوشر بموجبه بأعمال البناء لا يخضع للقانون الجديد الذي ينصّ على شروط مختلفة وفقاً لنظرية عدم رجعيّة القوانين التي تضمن الإستقرار في المجتمع. ذلك إلتزاماً بما سبق بيانه من أنّ رخصة البناء تُعطى بشرط التقيّد بالتخطيطات والأنظمة النافذة بتاريخ منح الرخصة ولا سيّما فيما يتعلّق منها بالتنظيم المُدني والصّحة

---

[١] هيئة التشريع في وزارة العدل ،إستشارة رقم ٢٧٨ / ٢٠٠٣، تاريخ ١٤ /٤ / ٢٠٠٤.

[٢] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٤١٩ / ٢٠٠٣، تاريخ ٥ / ٦ / ٢٠٠٣.

والسّلامه العامة، أمّا ما يصدر من قوانين وأنظمة بعد منح الرخصة، فإنها لا تسري على رخصة البناء التي شرع صاحبها بتنفيذها في النّطاق المحدّد لها ودون أن تقترن بمخالفة ما. ففي هذه الحالة ينشأ عن الّتنفيذ والإستعمال وضع قانوني لا يخضع لأي تغيير يحدث في شروط الترخيص[١]، أمّا إذا لم تباشر بالتنفيذ فإن بإمكان الإدارة أن تسحبها، فهي تبقى بهذه الحالة خاضعة للإسترداد عند ظهور تشريعات جديدة أو تخطيطات لا تأتلف مع الشروط المفروضة أي عوامل الإستثمار، عدة طوابق، علو أقصى، تراجعات، إلخ ...[٢].

المطلب الثاني: القيود على تنفيذ الرخصة

إن الرخصة تقتصر مبدئياً على الأمور الواردة فيها، وكلّ تعديل يُراد إدخاله على البناء المُرخّص به وغير المُنفّذ، من شأنه أن يغيّر المسقط الخارجي للبناء أو تقطيعه الداخلي أو ارتفاعه بشكل يؤثّر في مدى وقوع النّظر أو في الغلافات أو يزيد في المساحات المرخّص بها، يجب أن يُعلَن عنه بتقديم خرائط تعديلية مسجّلة في إحدى نقابتي المهندسين، وفي هذه الحالة يُفرض الرّسم على ما يزيد عن المساحات الأساسية المُرخّص بها على أساس الرّسم الإفرادي نتيجة التخمين وفقاً للسعر الرائج بتاريخ منح رخصة البناء الأساسية، وتُعطى رخصة تعديل مُلحَقة ينتهي مفعولها بإنتهاء مفعول الرخصة الأساسية. وتُكمل المادة الخامسة نفسها: تُعلَّق بشكل ظاهر في موقع الورشة نسخة عن الرخصة المسبقة الممنوحة ونسخة عن أمر المباشرة قبل المباشرة بالأشغال، وذلك طيلة مدة الأشغال، وحتى الحصول على رخصة الإشغال النهائية لكامل أجزاء البناء (المادة ٥ من قانون البناء).

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٢٥ تاريخ ١٢ / ١٠ / ٢٠٠٤، الياس الزغبي / بلدية قرنة شهوأن، م.ق.ا. العدد الحادي والعشرون، ٢٠٠٩، ص ٥٧.

[٢] م.ش.د.د قرار رقم ٣٣١ تاريخ ٣ / ٣ / ٢٠٠٥، اميرة ادولف الخازن / بلدية درعون – حريصا والدولة، م ق ا. العدد الواحد والعشرون، ٢٠٠٩، ص ٥١٨.

كما تُخْضع المادة ٢٥ من قانون التّنظيم المدُني تشييد الأبنية لأحكام قانون البناء وتقضي بألّا تُعطى رخصة البناء إلّا إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة للقواعد المعيّنة في قانون البناء ونصوصه التطبيقيّة ولنظام المنطقة التي يقع فيها العقار وللأحكام الواردة في نصوص خاصّة كالإرتفاقات الجويّة، حماية البيئة ،المواقع الطبيعية... أو في صحيفة العقار العينيّة، وتضيف أنّه يمكن لتصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى أن تحدّد للمناطق المشمولة بها قواعد بناء تختلف عن تلك التي ينصُّ عليها قانون البناء، وفي هذه الحالة لا تُعطى الرّخصة إلّا إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة لقواعد البناء المحدّدة في التصميم والنظام.

وبالتّالي يمكن أن يُفرَض على طالب الرخصة عند منحه إياها، بموجب الأحكام الخاصّة الوارد ذكرها سابقاً تحقيق أشغال مختلفة وعلى الأخص شبكة طرق، شبكة مياه ووصلها بالشبكة العامّة أو إنشاء خزان لجمع مياه الشّتاء للإستعمال المنزلي، تصريف المياه المستعملة، ترتيب وتجهيز المساحات المخصصة للملاعب والمواقف والفسحات الحُرّة أو المشجّرة أو غرس أشجار جديدة، مساهمةً إما نقداً وإمّا بتقديم الأراضي مجاناً لتنفيذ التجهيزات العامة المتعلقة بحاجات الأبنية المنوي تشييدها والتي تصبح ضروريّة بمجرد تشييد هذه الأبنية. بحيث تُحدّد هذه القيود الخاصة في رخصة البناء وتُذكر صراحةً في قرار منحها ولا تُسلّم رخصة الإشغال إلّا بعد قيام صاحب الرخصة بتنفيذ الموجبات المفروضة. وبما أن رخصة البناء تُعطى مع حفظ حقوق الغير، فلا يُراد منها تكريس أي حق لطالب الرّخصة ولا إنكار أي حق لغير صاحبها، كما لا يُقصد فيها إلّا التّحقق والتثبّت من مطابقة خرائط الرخصة على الأنظمة والقوانين النافذة التي ترعى شؤون البناء.

الفقرة الأولى: مراعاة حقوق الغير

إن رخص البناء تُعطى مع حفظ حقوق الغير، وهذا الشّرط هو من الشّروط المستقرّة في نطاق أنظمة البناء، إذ يقتضي بطالب الترخيص أن يكون محتاطاً لكي لا يُلْق أي ضررٍ بالآخرين سواءً

أكانوا شركاءً أو مالكين أو جيران أو غيرهم...، و يمكن أن نعتبر أن الدولة هي من الغير بحيث أنّ الحفاظ على الممتلكات الثّقافية التي هي ملك للدولة التي تُعتبر من الغير هو إجراء جوهري بحيث إذا اكتُشفت آثار في معرض تنفيذ الرخصة أو نبع مياه أو غيره.. أمكن استرداد الرخصة إلى حين حفظ هذه الحقوق العامة.

يُؤكّد قانون البناء على كَوْن الترخيص بالبناء يُعطى لصاحب العلاقة مع حفظ حقوق الغير، وبالتالي ولهذا كان إقرار القضاء بأن الترخيص بالبناء هو من القرارات الإعترافية المتمادية التنفيذ إبتداءً من تاريخ أول عمل تنفيذي لها وحتى تاريخ إنتهاء أعمال البناء وفقاً لما تنصّ عليه المادّة الرابعة من قانون البناء، وهو يُبلّغ من صاحب الترخيص فقط دون الأشخاص الثالثين. وعمدت هيئة التشريع في وزارة العدل إلى تحديد المقصود بعبارة إعطاء الرخصة مع حفظ حقوق الغير فهو تحصين الإدارة بمواجهة الغير الذي لا تكون حقوقه ظاهرة عند إعطاء الرخصة كحق المستأجر، ما دام بيده عقد الايجار لا يزال قائماً، في أن يحاجج في حقه بالضمان الواجب على المؤجر تجاهه، والذي يستمدّه من القانون ويخوّله بحق الإنتفاع بالمأجور دون معارضة ولا يجوز أن يَهدُم جزءاً من العين المُؤجَّرة أو أن يبني عليها طيلة مدّة الإيجار، وهنا الإدارة لها أن تتّخذ أحد الموقفين التاليين:

١–أن تمتنع عن إعطاء الرخصة حتى إنتهاء عقد الإيجار بالفسخ أو إنتهائه...

٢–أن تمنح الإدارة الرخصة ويكون على المتضرّر طلب وقف تنفيذها وإبطالها بمواجهة المالك[١].

ومن خلال إقرار المشترع أن للغير حقوقاً، كان إجتهاد مجلس شورى الدولة يقضي بأن للجار مصلحة أكيدة بالمحافظة على حسن تطبيق القوانين الخاصّة بالبناء والتصنيف الفنّي ضمن نطاق منطقته، وبالتالي له مصلحة للطعن برخص البناء في العقارات المجاورة التي يعتبرها مخالفة للقانون،

[١] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٢٧٨٣ /١٩٩٨، تاريخ ١٢ / ٥ / ١٩٩٨.

حتى بدون إثبات الضرر اللّاحق بعقاره، إستنادا إلى اعتبار أنّ مجرّد مخالفة التّرخيص للقانون، يتولّد عنهُ ضرر يَلحق بالجار عند مباشرةِ المُرخّص له أعمال البناء وفقاً لهذا الترخيص. إلّا أنّ توسُّع مفهوم الجار وفق الإجتهاد السابق أصبح مرفوضاً، بحيث لم يعد يُقبل بمفهوم المصلحة المطلوب توفرها في مراجعة الإبطال والتي تنشأ عن اي وضع يكون لصاحب العلاقة المصلحة الاكيدة والمشروعة والمباشرة في المحافظة عليه بحيث يكفي أن يكون لصاحب العلاقة مركزاً قانونياً قد مَسَّ به القرار المطعون فيه حتى تتوفر لديه مصلحة في الطعن. حيث أن الأمر يختلف فيما يتعلّق بمراجعات إبطال رخص البناء حيث يتشدّد إجتهاد مجلس شورى الدولة وينطلق لتحديد صفة ومصلحة الغير للإدعاء في التنازع برخص البناء، من مفهوم عام يتعدى صفة المالك الملاصق ويقوم على صفة المالك المجاور. بحيث لا يُشترَط لقبول مراجعة الطعن في رخص البناء أن يكون الطاعن من أصحاب العقارات الملاصقة للعقار القائم عليه البناء المشكو منه بل يكفي أن يكون مجاوراً له.

غير أنّ هذه المجاورَة يجب أن تكون على قدرٍ معيّن من المسافة الكافية بين مكأن سكن أو عمل الطاعن والإنشاءات المنوي تشييدها. وأنّ قرب هذه المسافة يُجري تقديره من قبل القاضي الإداري كل حالة على حدة وفقاً لأهمية الإنشاءات المرخّص بها[1]. ثمّ تطوّر الإجتهاد في هذا المجال فقضى بأنّ التّساهل الذي أبداه القاضي الإداري في بعض قضايا رخص البناء حفاظاً على صالح الجوار لا يجوز تعميمه على جميع قضايا البناء والنزاعات بل يجب تفسيره بصورة تتلاءم وظروف كل قضية. وحسم طبيعة الطعن برخص البناء واعتبرها بأنها تدخل في قضايا القضاء الشامل الهادف إلى المحافظة على حقوق خاصة، وبالتالي فأنه لا يكفي الضرر المحتمل وأنما ينبغي تحقُّق ضرر

---

[1] م.ش. قرار رقم ٥٥٠ تاريخ ١٩٩٨/٥/٢١ سعاد بطحيش/بلدية جونية، والقرار رقم ١٢٥٤ تاريخ ١٢/١٢/١٩٦٢ فكتور مكرزل/الدولة م١ ٦٣ ص ١٠٤ والقرار رقم ٣٥٨ تاريخ ١٢/٠٣/١٩٦٤ سعيد غصن/بلدية بيروت م١ ٦٤ ص ١٤١.

شخصي وأكيد للقول بوجود المصلحة. والحالة هذه، فإنّ التوَسُّع في تقدير وجود المصلحة المعتمد في قضايا الإبطال لتجاوز حدّ السلطة لا يمكن الأخذ به على إطلاقه في النزاعات المتعلّقة بالبناء[1].

واستناداً إلى طبيعة الترخيص بالبناء الإعترافية فإن اصدار الترخيص إنما يعني بأنّ الأعمال المُرخّص بها هي مطابقة للقوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء وبالتالي فإنّه إذا ما تكشّف لاحقاً خلاف ذلك يكون للإدارة المعنيّة حقّ الرّجوع عن الترخيص بإلغائه أو سحبه ضمن مهلة المراجعة القانونية وفي حال وجود مراجعة إبطال مقدمة ضمن المهلة فإنّ ممارسة الحقّ بالرّجوع جائز طيلة فترة النّظر بالمراجعة كلّ ذلك ما لم يكن قد نشأ عن الترخيص حقّ مكتسب. وأنّ المرحلة من الأعمال التنفيذيّة التي تُشكّل مساً بمصالح المالك المجاور تختلف حسب نوع المخالفة التي تشوب الترخيص قيد التنفيذ.

فإذا كانت هذه المخالفة تتعلّق بالتّراجع القانوني عن حدود الجار، فإنّه مع تنفيذ الرخصة بالنسبة للأعمال في الطابق الارضي دون إحترام الإرتفاق القانوني بالتراجع في الموقع المشكو منه في البناء، يمكن القول أنّ هناك ضرراً طال حقوق الجار ومصالحه ويُشكّل بالتّالي مُنطلقاً تجاهه لبدء سريا ن مهلة الطعن بالإبطال وهي شهرين من تاريخ ظهور هذا التّعدي والذي يُعتبر علم اكيد له بالمخالفة، ولا يُؤثّر في ما تقدّم كون قانون البناء قد أوجب في المادة الرابعة منه على صاحب الترخيص تعليق نسخة في مكان ظاهر من الورشة لأنّ مثل هذا الإجراء لا يصحّ اعتباره التبليغ المقصود قانوناً لبدء سريان مهلة الطعن ولترتيب النتائج المهمّه التي تنجم عنه خاصّة تجاه المتضرر مما يشكّل منطلقاً لسريان المهلة القانونية للمراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة[2].

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ١٠٨ / ٢٠١٤ – ٢٠١٥، تاريخ ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٤، شركة الفنادق الكبرى للشرق ش.م.ل.و شركة سوسيتي دي بأن دو مير ش.م.ل. / بلدية بيروت.

[2] م.ش.د. قرار رقم ٢٠٥ تاريخ ٩ / ١ / ٢٠٠٣، ملحم حبيب الخوري / بلدية كفرنيس، م.ق.ا. العدد التاسع عشر، ٢٠٠٧، ص ٤٥٧.

لكن إذا ثَبُت أنّه يوجد فترة طويلة فاصلة بين علم المتضرر وتقديمه مراجعة بهذا الشأن ممّا أدّى لمتابعة تنفيذ أعمال البناء، علماً أن تنفيذ البناء في الطابق الارضي يُشكّل قرينة كافية للمسّ بمصالحه وحقوقه لجهة التراجع وأنّ هذه الفترة تزيد على مهلة الشهرين القانونيّة للطعن بالترخيص، فتكون مراجعته مردودة[١]، وفي هذه الحالة تخرج الدعوى من نطاق مجلس شورى الدولة إلى دعوى مدنيّة في المحاكم العدليّة للمطالبة بالتّعويض عن الضرّر من جرّاء التّنفيذ وليس الترخيص، بخاصةٍ عندما يتبين من رخصة البناء أنّه له حق مراقبة حسن تنفيذ الترخيص أو التصريح، كما ينشئ له حق مراجعة القضاء العدلي المختص في حال مخالفة الترخيص أثناء أعمال التنفيذ أو حصول تعدّ على ملكيته أو حقوقه، وذلك لأنّ النظر بالنّزاع في هاتين الحالتين يخرج عن إختصاص القضاء الإداري[٢]. ولهذا قضى مجلس شورى الدولة أنّ المخالفات غير المتعلّقة بالترخيص والحاصلة أثناء تنفيذ البناء ليست من إختصاص مجلس شورى الدولة بل تخضع لصلاحيات القضاء العدلي إذ أنّ صلاحيات مجلس شورى الدولة تقتصر على النظر في مدى إنطباق رخصة البناء على القوانين أمّا مسألة تعدّي عقار على آخر فهي أيضا من إختصاص القضاء العدلي وبالتالي لا تُبطَل رخصة البناء لهذا السبب[٣]، مع التوضيح أنّ الترخيص لا ينفي صفة التعدّي على ملك الغير، ولكن بعد استنفاذ المهل القانونية للطعن بالترخيص امام مجلس شورى الدولة يصبح القضاء العدلي هو المرجع المختص الذي يبقى صالحاً للنظر بكلّ ما يتعلّق بالإرتفاقات الناتجة عن قوانين البناء ومن ضمنها الموجبات المتبادلة بين الأطراف بإزالة التّعديات أو إجراء تسويات أو إجراء فرز ونقل ملكية أو هدم منشآت، وكذلك في حالات عدم الإلتزام بالتراجعات وعن التعويضات الناتجة عن الأضرار التي تلحق بالغير نتيجة عدم

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٤٥٥ تاريخ ٢٣ / ٤ / ٢٠٠٣، بهيج القنطار / بلدية المتين والدولة، م ق ا. العدد التاسع عشر، ص ٨٤٤ ـ ٨٤٥.

[٢] م.ش.د. قرار رقم ٢٣ تاريخ ١١ / ١٠ / ٢٠٠٤، محمود نبها ورفيقه / بلدية زحلة المعلقة، م.ق.ا.، العدد الواحد والعشرون، ٢٠٠٩، ص ٥١.

[٣] م.ش.د.قرار رقم ٧٠٩ تاريخ ١٥ / ٦ / ٢٠٠٤، فيليب طأنيوس بسترس / بلدية بيروت ،

الإلتزام بالترخيص أو نقص في الصيانة أو العيب في البنيان أو أي سبب آخر من شأنه أن يضرّ بالجار بسبب البناء أو أي من الأعمال المتعلقة به. وكذلك في ما يتعلّق بالدعاوى بين الشركاء في الملك المشترك حول المطالبة بهدم المنشآت الجارية دون رضا كامل الشركاء وموافقتهم.

وهنا يقتضي ايضاح أن القانون رقم ٣٢٤ /٩٤ أبقى صراحة في جميع التسويات الحاصلة من جراء تطبيق أحكامه، مسؤولية المخالف قائمة تجاه الغير حافظاً حقوق هذا الغير بالتعويض عن الضّرر اللاحق بهم بسبب التّسوية، الأمر الذي يعني أن حق الغير المتضرّر من التسوية بات محصوراً بالتّعويض البدلي دون الهدم، ثم تَبصّر من جهة ثانية إلى حالة وجود دعاوى هدم مقامة قبل تاريخ نفاذ القانون ٣٢٤/ ٩٤، فأفرد لها حكماً خاصاً (البند ٢ من المادة ١٤) أبقى بموجبه صراحةً، ضمن صلاحية المحكمة الواضعة يدها على الدعوى، أن تقرّر هي الهدم أو التعويض. بحيث يتبيّن أن خيار الهدم أو التّسوية هو خيار يمارسه المخالف، أما دعوى الهدم فهي حق يمارسه الغير المتضرّر، وهذه الدّعوى لم تعُد تُسمع بعد نفاذ هذا القانون إذ تحوّل حقّ المتضرّر من طلب الهدم إلى طلب التعويض، أما دعوى الهدم المقامة قبل تاريخ نفاذ القانون المذكور فتستمر إجراءات المحاكمة بشأنها، ويعود للمحكمة الناظرة بالدّعوى أن تقرّر إمّا هدم المخالفة أو الحكم بالتعويض.

<u>الفقرة الثانية: التحقّق من حسن التنفيذ</u>

عند الإنتهاء من أعمال البناء المرخّص بها تعطي الإدارة رخصة إشغال للباني لتؤكّد أنّ الإنشاءات التي أقامها مطابقة لرخصة البناء وقد أفرد قانون البناء رقم ٦٤٦ المادّة رقم ٦ للتعرّف على رخصة الإشغال :" ...عند إكمال البناء المرخّص به، بما فيه الواجهات الخارجيّة، على المالك أن يتقدّم من الإدارة الفنيّة المختصّة بطلب الحصول على رخصة الإشغال مرفقاً بالمستندات المطلوبة وخرائط الأشغال المنفّذة مسجّلة لدى إحدى نقابتَي المهندسين تُبيّن أنّ التّنفيذ تمّ تحت إشراف المهندسين

الموقّعين على الخرائط كلّ حسب إختصاصه طبقاً للأنظمة المرعيّة أو التّعديل المُنفّذ ووفقاً لأنظمة نقابتَي المهندسين مع التقيّد بما يلي:

- تُعطى رخصة إشغال نهائية لكامل الأعمال المُرخّص بها أو تُعطى لكلّ بناء أو بلوك على حدة (درج ومصعد مستقل) شرط أن تكون الاقسام المشتركة التي يستفيد منها هذا البلوك مُنجزة.
- تعطى لجزء من بناء رخصة إشغال جزئية وشرط أن تكون أعمال واجهات البناء وأقسامه المشتركة مُنجزة.
- تُحدّد بمرسوم يُتَخَذ بناءً لإقتراح وزير الأشغال العامّة والّنقل بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المُدني شروط إكمال البناء المُرخّص به والمستندات المطلوبة لإعطاء رخصة إشغال نهائية كاملة أو جزئية أو رخصة إشغال مؤقّتة كاملة أو جزئيّة.وتُحدّد شروط تقديم هذا الطلب ومسك السجلات والإيصالات العائدة له بقرار يصدر عن وزير الأشغال العامّة والنقل بناءً لإقتراح المديريّة العامة للتنظيم المُدني.
- عند وجود تعديلات على الترخيص، يتوجّب تقديم خرائط تُبيّن وضع البناء بعد التنفيذ مُوقّعة من المهندس المسؤول، وفي حال وجود زيادة في المساحة المُرخّص بها أو تعديل أساسي في تصميم البناء، تُسجَّل هذه الخرائط التعديليّة لدى إحدى نقابتَي المهندسين في بيروت وطرابلس.
- يجب أن تُعطى رخصة الإشغال أو تُرفض خلال شهر على الأكثر من تاريخ تقديم الطّلب .وفي حال الرّفض يجب أن تُبيّن أسبابه ولمرّة واحدة وتُحدّد ماهيّة وموقع المخالفة.
- أمّا إذا انقضت المهلة المذكورة ولم يُبَت بالطّلب بالموافقة أو بالرّفض، أمكن لطالب الرّخصة إعتبار نفسه مرّخصاً له حكماً بالإشغال على مسؤوليّته وأن يُعلم الإدارة خطياً بذلك، شرط أن

تكون الإنشاءات مطابقة للترخيص وللنصوص النافذة، وأن يدفع الرسوم القانونية في حال وجود زيادات قانونية على المساحات الواردة في الترخيص الأساسي خلال شهرين على الأكثر من تاريخ إنقضاء المهلة المحدّدة أعلاه.

يتبيّن من نصّ المادة ٦ اعلاه أن الإدارة ملزَمة بإعطاء رخصة إشغال للبناء المُنجز وفقاً للأصول التي نصّ عليها قانون البناء وقانون التنظيم المدني وتُكمل المادّة نفسها أنّه إذا تبيّن أنّ البناء مطابق للتصاميم التي على أساسها أُعطيَت الرخصة، أو يختلف عنها، إنما بقي مطابق للنصوص النافذة عند منح الترخيص وللأحكام الخاصة المحدّدة في رخصة البناء في حال وجودها، تُعطى رخصة الإشغال بعد موافقة الإدارات الفنيّة المختصّة، وبعد أن تكون قد دفعت عند الاقتضاء كافّة الرّسوم والغرامات المترتّبة وفقاً للسّعر الرائج بتاريخ منح رخصة البناء الاساسية عن المساحات الاضافيّة المُنفّذَة دون ترخيص.

في حال عدم مطابقة البناء أو اي جزء منه للنصوص النافذه، على المالك أن يقوم تحت إشراف المهندس المسؤول مُوقّع طلب الرخصة بالأعمال اللّازمة ليصبح البناء مطابقاً، وعليه بعد ذلك أن يُعلم الإدارة وأن يتقدَّم بخرائط جديدة عند الإقتضاء موقَّعة من المهندس المسؤول ومسجلة لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت وطرابلس.

من خلال المادة ٦ التي ذكرناها أعلاه يمكننا القول أنّ رخصة الإشغال تُبرز إلى حيّز الوجود الشّرعية النهائية للبناء وهي تُعطيه هويّته وأوصافه وهي تَعني أنّ هذا البناء اصبح صالحاً للسكن فهي بمثابة الشّهادة التي تُفيد اجتياز عمليّة البناء بنجاح طبقاً للقوانين والأنظمة. وجاء في أحد قرارات مجلس شورى الدولة في قرار عن رخصة الإشغال يُعرّفها كما يلي: "بما أنّ رخصة الإشغال كما يُسمّيها القانون، أو كما تُسمّى رخصة السّكن هي الرخصة التي تعطيها الإدارة للباني بعد نهاية

الأشغال أو بعد اكتمال بنائه لتُفيد بأنّ الإنشاءات التي أقامها بموجب رخصة البناء هي مطابقة لها، لذلك أُطلق عليها إسم رخصة المطابقة. فهي تُفيد ايضاً بأنّ الإدارة تتحمّل مسؤولية العمل وتتخلّى عن كلّ حقّ بملاحقة المخالفات في البناء حين إعطائها، إلّا إذا أثبتت المخالفات اللّاحقة" [1].

من خلال ما تقدّم نجد أن حقّ المالك بالحصول على رخصة إشغال مُعلّق على شرط إنجاز البناء وفقاً للقوانين والأنظمة وبشكل مطابق لما ورد في رخصة البناء، أمّا بحالة وجود مخالفات في البناء فإن القانون رقم ٣٢٤ / ٩٤ تبصّر في مادته ١١ للنقص في الأشغال فأجاز تسوية البناء المخالف عندما تكون المخالفة قابلة للتسوية دونما اعتبار أو اهتمام للمرحلة التي يكون قد وصل اليها هذا البناء المخالف، مُشترطا لأجل إعطاء المالك رخصة الاسكان، بنتيجة التسوية، أن يكون البناء المخالف مكتملاً بحسب مفهوم قانون البناء، وأنّ مثل هذا البناء غير المكتمل بمفهوم القانون لا يحول دون إمكانيّة إجراء التسوية عليه وكل ما في الأمر أنّ مفاعيل هذه التسوية، أي إعطاء رخصة الإسكان وما يترتّب عليها من مفاعيل تبقى مُعلّقة إلى حين إكمال البناء وإنجاز الأشغال التي تفرضها القوانين والأنظمة المرعيّة[2]. إلّا أنّه وبموجب قانون تسوية مخالفات البناء (المرسوم الاشتراعي رقم ١٣ /٨٣ المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣٠ / ٨٣) وبنصّ المادّتين ٧ و ٢١ يُّحَظَّر إعطاء أيّة رخصة بناء أو تسجيل أي عقد إيجار أو نقل ملكية أو إعطاء أيّة براءة ذمّة لأيّ بناء مخالف، كما يُحَظَّر فرز أو إحداث أي حقّ عيني عليه ويُعلّق التّسجيل في الّدوائر الرسميّة بشأن كل عقار فيه مخالفة لحين تسويتها أو إزالتها. وفي المادة ٧ ينصّ على أنه يترتّب الرّسم والغرامة على العقار الذي حصلت فيه المخالفة بصرف النّظر عن اليد التي ينتقل إليها، ويُعلَّق تسجيل البيع في الدوائر المختصّة بشأن كلّ عقار حصلت فيه مخالفة لحين تسويتها أو إزالتها وعلى إبراز إفادة بهذا المعنى يعطيها رئيس البلدية

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ١٦ / ٩١ تاريخ ٤ / ١٢ / ١٩٩١، م.ق.ا. العدد السادس ص ١٨٢.

[2] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ١٤٣ / ٢٠٠١ تاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠٠١.

المختصة أو من يحلّ محلّه وبعد موافقة الدوائر الفنيّة المختصّة. أمّا في المادة ٢١ فُيمنع على جميع السّلطات العامة وخاصّةً البلديّات وعلى مديرية الشؤون العقاريّة وعلى المديريّة العامّة للتنظيم المُدني كلٌّ بما يتعلّق بها إعطاء إيّة رخصة بناء أو تسجيل أي عقد ايجار أو نقل ملكية أو إعطاء أيّة براءة ذمّة لأي بناء مخالف أو لأي عقار يتضمّن بناءً مخالفاً كما يُحظَّر فرز أو إحداث أي حقّ عيني عليه، وذلك ما لم تتم إزالة أو تسوية المخالفة ودفع الرسوم والغرامات المتوجّبة [١].

ويُعتبَر البناء متوافقاً مع الأنظمة بمجرّد توافقه مع الرخصة المعطاة لصاحب العلاقة، ويترتّب على ذلك حق صاحب الرخصة الإستفادة من إشتراك الماء والكهرباء والهاتف حتى لو تنبّهت الإدارة لاحقاً أنّ الرخصة غير قانونيّة[٢]، ولا يمكن حرمان البناء موضوع الإيداع من الماء والكهرباء إذا كان المأخذ الوحيد عليه يقتصر على تعدّيه على ملك الجار الذي يُطبَّق عليه أحكام القانون المدني وبدون أي تجاوز لأحكام قانون البناء[٣]. أمّا في حال تقيُّد المرخّص له بمضمون الترخيص بالبناء، إلّا أنّه أضاف للبناء الاساسي بناءً آخر دون ترخيص إنما يتوافق مع نظام البناء فيكون قد اكتسب من جراء تقيُّده بمضمون الترخيص، حقّه بالحصول على رخصة إشغال في البناء الاساسي المرخص له، أمّا بالنسبة للبناء الغير مرخّص، فإنه يكون قابل للتسوية بدفع الرسم الأساسي وثلاثة أضعافه غرامة طالما هو قانوني[٤]. أخيراً إذا كان المرخّص له بالإشغال سيّء النيّة أي إذا كان أوقع أو ساهم في إيقاع الإدارة بأيّة وسيلة كانت في خطأ مخالفة القانون، فإن مبادئ القانون الإداري تجيز بل توجب سحب الترخيص بالإشغال أو الغاءه في أيّ وقت ودون أيّ تعويض لأنّ القرار الإداري الذي يَصدر بنتيجة

---

[١] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٨٧٦ / ١٩٩٣، تاريخ ٣ / ٨ / ١٩٩٣.

[٢] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٧٥٠ / ر / ١٩٦٦ تاريخ ٢٠ / ١٠ / ١٩٦٦

[٣] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٤٠٤ / ر / ١٩٦٥، تاريخ ١٤ / ٧ / ١٩٦٥.

[٤] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٤١٩ /٢٠٠٣، تاريخ ٥ / ٦ / ٢٠٠٣.

وسائل أو مناورات إحتياليّة لا يُكسب حقاً لأيّ كان، ويجب على الإدارة إلغاءه في أيّ وقت عملاً بقاعدة " الخداع يفسد كلّ شيء" [1].

---

[1] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ١١٢١ / ١٩٨٦، تاريخ ١٢ / ١١ / ١٩٨٦.

المبحث الثاني: منع تنفيذ الرخصة

لا يمكننا مناقشة أحكام قانون البناء وواجب تقيّد المرخّص له بالأنظمة والقوانين وبمضمون الرخصة بشكل خاص، من دون التطرّق إلى المخالفات التي ترِد على الرخصة .فإذا اكتَشفت الإدارة أنّها أعطت الرخصة بالإستناد إلى عيوب جوهريّه، لها وكأيّ قرار إداري حق استردادها أو سحبها أو حتى الغاءها، امّا وقد باشر المرخّص له بأعمال البناء وأصبحت حقاً مكتسباً له، ثمّ اكتشفت مصلحة الهندسة أثناء قيامها بالكشف الدوري وجود عدّة مخالفات لما هو في مضمون الرخصة، تبادر الإدارة إلى فرض عقوبة على المرخّص له الذي يتحمّل تبعة المخالفة، والتي تتراوح بين فرض غرامة لتسوية هذه المخالفة والتي ممكن أن تصل إلى هدم البناء المخالف.

المطلب الأول: حالات المخالفة

في خضم الفوضى التي عمّت البلاد إبّان الحرب اللبنانيّة، كرّس المواطنون ظاهرة مخالفات البناء بصورة ضخمة، فكان لها عواقبها الوخيمة مستقبلياً، إذ لم تقتصر تلك المخالفات فقط على مخالفات بناء على الأراضي الزراعية والتعدّيات على الأملاك العامّة، إنما تخطّتها لما هو أخطر من ذلك، حيث أصبحت المخالفة في قواعد البناء مما يهدّد السلامة العامة.

أعطت التعديلات الجديدة لقانون البناء الحق في التصالح في الأعمال التي ارتُكبت بالمخالفة لأحكام القوانين المنظّمة للبناء، فيلجأ المواطن لإجراء تسوية عبر دفع غرامة تمكّنه من التّصالح مع الّدولة، إلا أنه يوجد خطوط حمراء لا يمكن التصالح عليها تتمثّل في الأعمال التي تهدّد السّلامة الإنشائية للبناء كتجاوز قيود الإرتفاع التي وضعتها مديرية الطيران المدني أو خطر الأبنية المتصدّعة، هنا المخالفة تكون خارج إطار التسوية ومحكومٌ عليها بالإزالة.

الفقرة الأولى: ضبط مخالفات البناء

تنص المادة ٨٥ من قانون البلديات رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ على أنّه يحقُّ للموظفين البلديين المنوط فيهم تطبيق أو مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المتعلّقة بالصّحة العامّة والنظافة العامة والبناء وتسهيل التجوّل في الشّوارع والسّاحات العامة ضبط مخالفات القوانين والأنظمة.

وحيث أيضاً أن الفقرة /هـ/ من المادة الأولى من القانون رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٠/٩/٦ أناطت بأفراد قوى الامن الداخلي مهمّة السّهر على تطبيق الأنظمة والقوانين المنوطة بها.

وإنطلاقاً من صراحة هذه النصوص يتحتّم القول بأنّ مهمّة مراقبة وضبط مخالفات البناء تقع على عاتق العاملين في البلديات، إلّا أنّ هذه المهمّة لا تنحصر بهؤلاء الأشخاص فقط، بل تتخطّاهم لتشمل

أفراد قوى الأمن الداخلي الذين يُعتبرون في هذا السياق أفراد ضابطة إدارية يتولّون بدورهم ضبط مخالفات البناء.

وتنصّ الفقرة الخامسة من المادة ٢٣ من قانون البناء رقم ٦٤٦ / ٢٠٠٤ على وجوب تعيين في محضر ضبط مخالفة البناء موقع المخالفة وماهيّتها وتاريخ حصولها بصورة دقيقة والمرحلة التي وصل اليها المخالف بتاريخ تنظيم محضر الضبط.

تُسجَّل مخالفة بناء على طلب البلدية أو الإدارة الفنيّة المختصّة، على الصحيفة العينية للعقار ولا تُشطَب إلّا بعد تسوية أوضاعها أو إزالتها.

كما ورد أيضا في المادة ٣٦ من قانون التنظيم المدني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٦٩:

"جميع الأشغال المنفّذة خلافاً لأحكام التّصاميم والأنظمة النافذة يجب أن تُهدَم أو أن يجعلها المُخالف منطبقةً على أحكام القانون بعد إنذار تُحدَّد فيه مهلة التنفيذ يُوجّهه رئيس السّلطة التنفيذيّة في البلدية أو المحافظ أو القائمقام حيث لا يوجد بلديّة، إذا لم يَرضخ المخالف في نهاية المهلة تُنفّذ حكماً على نفقته ومسؤوليته الأشغال اللّازمة لإزالة المخالفة.

وفقاً لهذين النصّين، فإنّه لكلّ من المحافظ والبلدية والدوائر الفنيّة المختصّة، أن يبادر إلى إتّخاذ إجراءات محدّدة بخصوص مخالفة البناء كلّ ضمن صلاحياته في إزالة مخالفات البناء، وليس للمحافظ صلاحية في هذا الأمر إلّا عند عدم وجود بلدية. بالتالي إنّ اي قرار للمحافظ أو القائمقام بإزالة المخالفات في نطاق بلدي يوجد فيه بلدية، يكون صادراً عن مرجع غير مختص والقرار يستوجب الإبطال لهذا السبب[١]. وبهذا الإطار إن تقديم مراجعه بوجه البلدية موضوعها الرجوع عن موافقتها على خريطة إفراز يستوجب الرد لعدم الصلاحية، اذ أن البلدية هي ليست المرجع الصالح لوضع خرائط

[١] م.ش.د. قرار رقم ٣٠٩ / ٢٠١٢ – ٢٠١٣ تاريخ ٢١ /٢ / ٢٠١٣، احمد هأني حمزة / بلدية الحدث .

الافراز، بل إنّ كل صلاحياتها هي التحقّق من إنطباق أعمال البناء على القوانين والأنظمة وذلك في معرض منح رخصة الإشغال، وأن خرائط الإفراز هي إحدى وثائق السجل العقاري و هي جزء من عمليّة مركّبة تتّصل بالملكيّة العقارية، والمنازعات حول هذه الملكيّة هي من إختصاص المحاكم العدلية ولا يتعلّق بقرار إداري صادر عن السلطة المطلوب إدخالها[١].

الفقرة الثانية: جزاء ارتكاب مخالفات في التنفيذ

الأصل أن القانون قد جعل مالك البناء مسؤولاً عن الضّرر الذي ينشأ عن تهدّم جانب منه حين يكون سبب هذا الحادث نقصاً في الصّيانة أو عيباً في بنيانه أو قِدَما في عهده (المادة ١٣٣ موجبات وعقود) .وبالتالي إن القانون قد جعل في الأصل، مالك البناء، مَديناً بموجب صيانته وإصلاحه وإلّا هدمه إذا بات قديم العهد متصدّعاً ومنذراً بالسّقوط.

وفي حال تّخلَّف أو تقاعس مالك البناء المنذر بالسّقوط، عن تنفيذ موجب الهدم الذي هو مدين به في الأصل، حلّت مباشرةً محلّه في تنفيذ هذا الموجب، وبعد توجيه إنذار إليه، البلدية الواقع البناء في نطاقها، بشخص رئيس البلدية فيها، على نفقة ومسؤولية المالك وذلك بالإستناد إلى سلسلة من النصوص القانونية كالمادة ٧٤ الفقرات ١٣ و٢١ و ٤٠ من قانون البلديات والمادة ١٨ الفقرة ٧ من قانون البناء.

وأما في حال تخلُّف أو تقاعُس البلدية بدورها عن تنفيذ الموجب التبعي، لا الأصلي، المدينة به، جاز لكل جار للبناء المتصدّع، المنذر بالسقوط، درءاً لخطر سقوطه عنه، وبعد إنذار موجّه إلى البلدية المعنية، أن يتولّى الهدم بنفسه على نفقة ومسؤولية مالك البناء وذلك على أساس نظريّة الفضول.

---

[١] مراجعه امام مجلس شورى الدولة رقم ٢٢٨٣٨ /٢٠١٨، تاريخ ١٦ / ٩/ ٢٠١٨، المحامي أنطوأن مرعب وبيريت شديد / بلدية بيروت.

ولقد نصّت الفقرة الأولى من المادة ٤ من القانون رقم ٣٢٤ / ٩٤ أنه: "على مالكي الأبنية أو أجزاء الأبنية المنشأة في ملكهم الخاص خلافاً لقوانين وأنظمة البناء أن يختاروا:

أولاً: إما ازالة المخالفة على نفقتهم ومسؤوليتهم خلال فترة ثلاثة أشهر من تاريخ صدور هذا التعديل ونشره في الجريدة الرسمية.

ثانياً: وإما الابقاء على المخالفة مقابل دفع رسوم وغرامات التسوية المتوجّبة.

كذلك نصّت الفقرتان أولاً وثانياً من المادّة ٨ من القانون رقم ٣٢٤ / ٩٤ على ما حرفيّته:

أولاً: بالنسبة لجميع أنواع المخالفات ومهما كان نوعها ومهما كان النص الذي يُطبَّق عليها، على المخالف أن يُقدّم إلى فروع التنظيم المُدني ومكاتبه أو إلى بلديتَي بيروت وطرابلس وخلال مدّة ستّة أشهر من تاريخ بدء العمل بهذا القانون، تصريحاً بالمخالفة معلناً بهذا التّصريح رغبته بإزالة المخالفة أو بدفع الرسوم والغرامات المتوجّبة للتسوية.

ثانياً: إذا إنقضت مهلة الستّة أشهر ولم يتقدّم المخالف بالتصريح المطلوب، أو إذا لم يُنجز إتمام ملف طلب إجراء التسوية ضمن المهلة المحدّدة له وفقاً للأصول، أو إذا اختار الهدم دون أن ينفّذه يصبح ملزَماً بأداء الرّسوم والغرامات المتوجّبة.

ويُفهَم من النُّصوص المتقدّم عرضها ولا سيما المادتين ٤ و ٨ من قانون تسوية مخالفات البناء، أن المشترع اعطى مهلة محددة لمرتكبي المخالفات في أملاكهم الخاصة، لإختيار إما إزالة المخالفة وإما الإبقاء عليها مقابل دفع الرّسوم والغرامات المتوجّبة والتي تحدّدها لهم الإدارة وفقَ أسس ومعايير حدّدها المشترع لذلك، علماً أنّه في حال إنقضاء هذه المهلة دون أن يتقدّم المخالف بالتصريح المطلوب، أو إذا لم ينجز إتمام طلب إجراء التسوية ضمن المهلة المحدّدة له وفقاً للأصول، أو إذا اختار الهدم دون أن ينّفذه، يصبح ملزماً بأداء الرسوم والغرامات المتوجّبة.

هذا هو المبدأ، الا أن المشترع أراد الشذوذ عن هذا المبدأ بإعطاء مرتكب المخالفة فرصة اخرى للتفلّت من الرسوم والغرامات التي يمكن أن تترتب عليه في ما لو اختار تسوية هذه المخالفة والإبقاء عليها، فأتى بنص المادة الأولى من القانون ٢٠٠٢/٤٦١ وبما تضمنته من إعفاء من هذا الجزاء، وذلك عن طريق منح مرتكبي المخالفات مهلة إضافية مدّتها سنه من تاريخ صدور القانون ٢٠٠٢/٤٦١ لهدم هذه المخالفات دون أن تترتّب عليهم أيّة رسوم أو غرامات جرّاء هذا التأخير في إختيار الهدم وتنفيذه، وذلك خلافاً لأحكام المادة ٤ من القانون ٩٤/٣٢٤ التي كانت حددت مهلة إختيار الهدم بثلاثة أشهر من تاريخ صدور هذا القانون.

لقد اعتمد المشترع على تاريخ وجوب الحصول على الرخصة لتحديد الغرامات الواجب دفعها مقابل تسوية مخالفة البناء فتُحسب هذه الغرامات على أساس الرسوم التي كان يتوجّب دفعها لو استحصل المخالف على ترخيص قانوني بالبناء يمنع حصول المخالفة، أي ربط المشرع المخالفة الحاصلة بالوضعيّة القانونية السائدة وقت توجّب الحصول على ترخيص قانوني بالبناء وبقطع النظر عن المستجدات القانونية اللاحقة لهذا التاريخ[1].

[1] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ٨٤٣ / ١٩٨٥، تاريخ ١٧ / ٧ / ١٩٨٥.

المطلب الثاني: سقوط الرخصة ومسؤولية منع التنفيذ

إن إبطال الرخصة من قبل مجلس شورى الدولة، يعني أن الإنشاءات المخالفة قد أُقيمت برخصة غير قانونية أم بغير رخصة وغير قابلة للتسوية، إلا أن قرار الترخيص بالبناء الذي اقترن بالتنفيذ وفقاً لمضمون الرخصة، ينشئ لصاحبه حقاً مكتسباً لا يجوز المساس به حتى مع مخالفته لقانون البناء بتاريخ صدور الترخيص على اعتبار أنّ المرخّص له حَسَن النيّة لا يملك أن يُسأَل عن خطأ الإدارة إذا ما اعطته رخصة مخالفة للقوانين دون علمه، إذ يُفتَرض أن تكون الرخصة مطابقة للقوانين. كما أن مسؤولية الإدارة عن الترخيص المخالف للقانون لا تنتفي إلا إذا كان المرخص له قد أوقع الإدارة، بأية وسيلة كانت، في خطأ مخالفة القانون لا سيّما باعتماده وسائل ومناورات إحتياليّة، أو بتواطئه مع بعض تابعي الإدارة أو إذا كان عالماً بمخالفة الرخصة للقانون وشاء الاستفادة منها، ففي هذه الحالة يجيز القانون إلغاء الترخيص في أي وقت عملاً بقاعدة " الغش يفسد كل شيء" [١].

كما أنه إذا تبيّن أن هناك تناقض بين الترخيص وخرائطه، وفي حالة عدم مبادرة صاحب الترخيص إلى تصحيح الخرائط، يحقّ للإدارة سحب الترخيص ضمن المهلة المعطاة للإدارة لإسترداد قراراتها ويُمنَع صاحبها من المباشرة بتنفيذ اعمال البناء لحين مطابقته الخرائط لمضمون الرخصة [٢].

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة يعتبر أن الرخصة التي لم يباشر صاحبها بتنفيذها وهي مخالفة لقانون البناء وللأنظمة المرعية الإجراء أو لوجود خطأ في وقائعها، يحقّ للبلدية أن تستردّها وأن تمنع تنفيذها حين تكتشف المخالفة فيها، وذلك بمعزل عن أي مهلة إنطلاقا من مبدأ عدم نشوء الحق المكتسب قبل المباشرة بالتنفيذ.

---

[١] هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم ١٤٢٥ / ١٩٩٤، تاريخ ٢٩ / ١١ / ١٩٩٤.

[٢] م.ش.د. قرار رقم ١٣٠ تاريخ ٣٠ / ١١ / ٢٠٠٦، اسد مخايل الشامي / بلدية الجديدة.

وإذا كان من حق البلدية إسترداد الترخيص الغير منفذ والمخالف للقانون، فمن باب أولى أن يحق لها رفض تجديده، إذ يعود لها حين تنظر بالطلب التدقيق والتثبّت من قانونية الترخيص المعطى سابقاً، ولها أن ترفض إذا تبين لها عدم قانونيته.

وإستناداً للمبادئ العامة لسحب القرار الإداري، فإنه يحق للإدارة سحب الترخيص أو إلغاؤه في أي وقت في الحالات التالية:

- **إذا** كان المرخّص له سيّء النيّة، أي إذا أوقع أو ساهم في إيقاع الإدارة بأية وسيلة كانت من تزوير ثابت وقائم، أو بحيلة في خطأ مخالفة القانون، فيتمّ سحب الرخصة أو إلغاؤها بدون أيّ تعويض، لأن القرار الإداري الذي يصدر نتيجة وسائل أو مناورات إحتيالية لا يُكسب حقاً لأيّ كان.
- **إذا** كان قرار الترخيص مُسنداً إلى معلومات غير صحيحة أو مزورة، حتى لو كانت هذه المعلومات الخاطئة بفعل الإدارة أو بفعل خطأ وإهمال منها، وبالأخص إذا كانت الرخصة مخالفة للأنظمة المتعلّقة بالبناء والإستثمار أو المخالفة للتخطيطات المصدّقة غير المنفَّذة وكأنّ صاحب الرخصة لم يبدأ بالبناء بعد[١].

سنتعرف على هذه الحالات بالتفصيل اذ سنبحث في الفقرة الأولى من هذا المطلب حالات سقوط الترخيص وامكانية استرداده، ونتطرق في الفقرة الثانيه موضوع مسؤولية الإدارة عن وقف أو منع تنفيذ الرخصة.

[١] م.ش.د. قرار رقم ٦٣٦، تاريخ ١٧ / ٥ / ٢٠٠٤، مونيك وهنري ادمون تابت / بلدية بيروت.

الفقرة الأولى: سقوط الترخيص وإمكانية إسترداده

إن رخصة البناء لا تنشىء بذاتها حقا" مكتسبا", فهي من الأعمال الاعترافية التي تثبت إنطباق وضع البناء المنازَع بشأنه على الشّروط القانونية النافذة [1]، فإذا باشر المرخَّص له بتنفيذها دون أيّة مخالفة لمضمونها أو للأحكام القانونية المفروضة، أصبحت بالتالي في وضع محمي قانوناً, ولا يجوز, والحال هذه, إخضاع الترخيص لأي تغيير أو تعديل في شروطه[2]، لأنه ينشأ عن التنفيذ والإستعمال وضع قانوني لا يخضع لأي تغيير يحدث في شروط الترخيص[3]، وأنّ للإدارة أن تعود عن رخصة البناء في حالة مخالفتها أنظمة البناء طالما أنه لم يشرع بالتنفيذ [4]. وكذلك الأمر بالنسبة لرخصة الإسكان التي ترتكز على ما يتبيّن للمراجع الفنيّة من إنطباق البناء المُشاد على التصاميم التي أُعطيَت رخصة البناء على أساسها أو يختلف عنها تنفيذه، فإن لهذه الرخصة صفة القرار الإعترافي الذي لا يولي حاملها حقوقاً مكتسبة إلا بقدر صحّة العناصر القانونية والمادية التي يرتكز عليها إعطاؤها، وبالتالي يمكن إلغاؤها [5].

إن رخص البناء هي من القرارات الإدارية الفردية التي تُنشئ حقوقاً يكتسبها صاحب العلاقة ولا يمكن للإدارة الرجوع عنها إلا ضمن المهلة القانونية[6]، وأن الترخيص بالبناء هو من القرارات الإدارية الفردية التي تُنشيء لصاحبها حقاً مكتسباً فلا يمكن الرجوع عنه إلا ضمن مدّة المراجعة القانونية لدى مجلس شورى الدولة، ولها أن تستردّه خارج المدّة في حال قيام مراجعة طعن فيه قُدّمت

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ١١١ تاريخ ١٩٩٨/١١/١٨، جورج حاتم ونجلة ناصيف جبر / - بلدية العقيبة والصفرا، م.ق.إ. العدد ٢٠٠٣/١٤ ص ١٢٢.

[2] م.ش.د. قرار رقم ١٢٤ تاريخ ١٩٨٨/٥/٢٦، فرنسوا اميل ديب ورفاقه / بلدية الجديدة البوشرية – السد، م.ق.إ. ١٩٩٠-١٩٩١ ص ٢١٢; م.ش. قرار رقم ٧٤٤ تاريخ ١٩٦٢/١٠/٣١ الدويرى / بلدية الحدث، م إ ١٩٦٣, ص ٢٧.

[3] م.ش.د. قرار رقم ٧٤٤ تاريخ ٣١-١٠-١٩٦٢ رمزة الدويري/ بلدية لحدث- م.إ. ١٩٦٣ ص٢٧; م.ش. قرار ٦١٤ تاريخ ١٩٦٧/٣/٢٩، بيار عبده دكاش/الدولة – وبلدية الحدث، م.إ. ١٩٦٧ ص ٩٦.

[4] م.ش.د. قرار رقم ١٧٠ تاريخ ١٩٧١/٣/٢٩، أغوسين بادر ورفاقه/بلدية بيروت، م.إ. ١٩٧١ ص ١٣٥.

[5] م.ش.د. قرار رقم ٧٠٣ تاريخ: ١٩٩٥/١٥/٥ عبد المجيد غمرأوي / بلدية طرابلس، م.ق.إ. ١٩٩٦، ص ٥٢٨.

[6] م.ش.د. قرار رقم ٨٧٠ تاريخ ١٣-١١- ١٩٦٢ محمد عيسى/بلدية بيروت- م.إ. ١٩٦٣ ص ١٥٢.

ضمن المهلة القانونية. وبما أن المستدعى ضدها لم ترجع عن الترخيص ضمن المدة القانونية كما أنه لم يتبين أن احدهم تقدم بمراجعة طعن فيه ضمن هذه المدة، فإنّ للمرخَّص بالبناء حق مُكتسب بعد إنقضاء اكثر من شهرين على صدور قرار الترخيص والشروع بتنفيذ البناء وفقا للخرائط العائدة له.

وبما أنه على ضوء ما تقدّم، فإن القرار المطعون فيه رقم ٥ تاريخ ١٩٩٤/١/٢٦، يكون مشوباً بعيب تجاوز حدّ السلطة مما يستوجب إبطاله[١].

إن قرار سحب رخصة البناء يدخل في فئة القرارات غير التنظيمية التي من شأنها أن تُنشىء حقوقاً مكتسبة غير أنّه بالإمكان سحبها عندما يتوافر شرطان:

- الأول أن تكون معيوبة بعدم الشرعية.
- والثاني أن لا تكون أصبحت نهائية.

وبعبارة أخرى أن يتم سحبها في خلال مهلة الطعن فيها أمام القضاء، وإن قرار سحب الترخيص إذا كان تمّ خلال مهلة الشهرين مستوفياً أحد شروط سحب القرارات الإدارية الفردية ،فإنه يقتضي معرفة ما إذا كان قرار الترخيص مشوباً بأحد عيوب الشرعية.وقد أدلت بلدية بيروت في قرار صادر عنها، بأن رخصة البناء سُحبت لتعارضها مع النواحي التنظيمية الجمالية المطلوبة، ما يقتضي القول بأن القرار المطعون فيه والمتضمن سحب رخصة البناء من الجهة المستدعية يكون غير مبني على أساس قانوني سليم[٢].

إلا أن هذه الإجتهادات بقيت فردية ولا تعبِّر عن إتجاهٍ في القضاء الإداري اللبناني، بحيث أن هناك استقرار إجتهادي على اعتبار أن رخص البناء لا تنشئ بذاتها حقاً مكتسباً لصاحبها لأنها من

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٥٨٦ تاريخ ١٩٩٦/٥/٩، نبيه القزي/بلدية طبرجا كفر ياسين- ادما الدفنة، م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٦١٧.

[٢] م.ش.د. قرار رقم **١٢** تاريخ ١٩٩٦/١٠/٧، عبد الغني توفيق طحأن ورفاقه / بلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٩٨ ص ٨.

القرارات الاعلانية التي تثبت إنطباق الوضع على الشروط القانونية " كما وأن الرخصة يمكن وصفها بأنّها في الواقع مجرّد سماح من قبل الإدارة لصاحبها بأن يقوم بالأعمال بعد توافر الشروط التي يفرضها القانون، وأن فقدان الرخصة لأحد الشروط الاساسية الواجب توافرها، يوجب على الإدارة الرجوع عن قرار الترخيص وليس فقط يمنحها الحق بالرجوع عنه[١]، وأن استرداد رخصة البناء المعيبة بعدم الشرعية ضمن مهلة المراجعة القضائية يكون واقعاً في موقعه القانوني، ولا تتحمل البلدية أي مسؤولية عن هذا الترخيص، وإن تكن هي صاحبة الصلاحية في منحه، طالما أنها استدركته بالإسترداد ضمن مهلة المراجعة القضائية [٢]، وبحسب الإجتهاد اللبناني يجري التمييز بين ثلاثة حالات متصلة بسحب تراخيص البناء نعرضها كالآتي:

سحب الرخصة المخالفة للقانون منذ صدورها: لمّا كان الترخيص بالبناء هو من الأعمال الإعترافية التي تصدر عن الإدارة، فإنّه يشكّل بمجرّد منحها، إعترافاً من قبلها بأنّ الترخيص منطبق ضمناً على الأحكام والشروط القانونية المرعية الإجراء بتاريخ إعطائه وإلّا لَما كانت استجابَت للطلب المقدَّم للحصول عليه، كما يتولّد عن الترخيص الإمكانية أو القدرة لدى صاحبه بالمباشرة بالأعمال التي شملها. وبعد إصدار القرار بالترخيص يبقى للإدارة الحق بسحبه إذا ما تَكشّف لها أن هناك عيوباً جوهرية تعتري الترخيص نفسه وناجمة عن عدم توفّر أحد أو بعض الأحكام أو الشروط المفروضة قانوناً لمنح الترخيص بتاريخ إعطائه، أو أن بعض المعطيات والوقائع التي اعتمدتها في اصدار قرار الترخيص تكشّف أنها كانت مغايرة للحقيقة، وأنّ الإدارة بالتالي قد أخطأت في اتخاذ القرار بإعطاء رخصة البناء، وفي هذه الحالة يكون استعمال الإدارة حق الاسترداد يختلف بين ما إذا كان قيامها بهذا العمل قد جرى قبل إنقضاء المهلة القانونية لسحب الترخيص، حيث يكون لها استعمال هذا الحق

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ١٣٤ تاريخ ١٩٧٢/٤/٢١، يوسف الناكوزي/ بلدية المروج، م.إ. ١٩٧٢ ص ١٣٨.

[٢] م.ش.د. قرار رقم ٦١١ تاريخ ١٩٩٥/٤/٢٧، رشيد وجوزفين طعمه/ بلدية أنطلياس النقاش، م.ق.إ. ١٩٩٦ ص ٥٠٣.

بمعزل عن المباشرة أم لا بأعمال التنفيذ، ويكون لصاحب الترخيص في حال المباشرة بهذه الأعمال حق المطالبة بالتعويض، بإستثناء حالة الغش في الحصول على الترخيص لأنه يفسد جميع الأعمال.

وبما أنه تأسيساً على ما تقدم فإن المستدعى ضدّها تكون قد أخطأت عند اتخاذها قرار الترخيص بالبناء رقم /٧/ تاريخ ١٩٩٦/١/٢٥ ومثل هذا الخطأ يشكل سبباً مشروعاً لإسترداد الترخيص مما يقتضي معه رد هذه المراجعة الرّامية إلى إبطال القرار رقم ٤٣ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢٧ القاضي بالاسترداد [١].

وإذا كان السبب الذي من أجله سُحبت الرخصة هو أن العقار موضوع الرخصة مصاب بتخطيط مصدّق بموجب المرسوم رقم ٦٨٤ تاريخ ١٦ شباط ١٩٤٤ لم ينتبه المكتب الفني إلى وجوده وإستمرار نفاذه، فإن الإدارة تكون والحالة هذه رجعت عن قرار الترخيص لظهور عدم إنطباقه على أحد الشروط القانونية الأساسية المفروض توافرها لقيامه، وأن الرخصة التي كان حصل عليها لم تكسبه بذاتها أي حق لا يمكن للادارة الرجوع عنه.

وحيث يتبيّن مما تقدّم أن مرسوم التخطيط رقم ٩٤٤/٦٨٤ كان لا يزال قائماً بتاريخ منح الرخصة فيكون أحد الشروط الأساسية الواجب توافرها في الرخصة مفقودة، الامر الذي يوجب على الإدارة الرجوع عن قرار الترخيص وليس فقط يمنحها الحق بالرجوع عنه[٢].

وإذا أعطت البلدية ترخيصاً بالبناء، ثمَّ عمدت إلى إصدار قرار إلغاء الترخيص، معلِّلةً قرار الإلغاء بأن قرار الترخيص تضمَّن ثلاث مخالفات قانونية لم ينكرها المستدعي، ولم يثبت تحوير السلطة، فيكون قرار سحب الرخصة في موقعه القانوني[٣]

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٢٩ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٤، طوني إدمون بخاش/ بلدية زحلة- المعلقة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٦٠.

[٢] م.ش.د. قرار رقم ١٣٤ تاريخ ١٩٧٢/٤/٢١، يوسف الناكوزي/ بلدية المروج، م.إ. ١٩٧٢ ص ١٣٨.

[٣] م.ش.د. قرار رقم ١٢٥ تاريخ ١٩٩٤/١٢/١، أمين عبده الشمالي/بلدية برمأنا، م.ق.إ. ١٩٩٦ ص ١٣١.

وفي أحكام أخرى أخذ المجلس بتوجّهٍ مغاير، فقضى بأنه إذا كانت هذه الرخصة مخالفة لقانون البناء فإن المسؤول عن ذلك هو رئيس البلدية الذي منحها وليس المستدعي، وعلى كلّ حال فإن بإمكان السلطة المختصة سحب الرخصة خلال مهلة شهرين تلي تاريخ صدورها، وهي المهلة التي يمكن سحب أو إلغاء القرارات الإدارية قبل أن يكتسب الغير حقوقاً مشروعة بموجبها, وبما أن رئيس البلدية لم يلجأ إلى هذا التدبير ضمن المهلة، فتكون الرخصة المعطاة للمستدعي قد أكسبته حقاً لا يمكن الرجوع عنه فيما بعد. وحيث أن توقيف المستدعي عن البناء على هذا النحو يوجب إبطال قرار توقيفه عنه والتعويض عليه من المبالغ التي تكبّدها والفوائد الأكيدة التي حُرِم منها [1]، وكذلك إذا حصل خطأ من الإدارة عند منح الترخيص فلم تطبِّق القرار التنظيمي (المشروع التعديلي موضوع القرار البلدي رقم ٨٦/٢٥) ولم ترسل الملف إلى التنظيم المدني لدرسه، وهي السلطة الإدارية المختصة بالموضوع, ويُفترض بها أن تكون على علم تام بجميع القوانين والأنظمة السارية المفعول وهي ملزَمة بتطبيقها, ولا يجوز لها, بصفتها تلك, أن تتذرع لاي سبب بجهل أحكام القوانين والأنظمة النافذة. فيكون قرارها بإلغاء رخص البناء بعد أكثر من سنةٍ على صدوره مشوباً بعيب تجاوز حد السلطة الامر الذي يستوجب إبطاله[2].

سحب رخص البناء التي لم يُباشر بتنفيذها: يعود للإدارة أن تسحب رخص البناء غير المشروعة طالما لم يبدأ صاحبها بالتنفيذ، إذ يتوجب على البلدية سحب الرخصة إذا كان لديها أسباب قانونية، كأن يكون قد صدر تخطيط جديد قبل مباشرة الأشغال، بحيث لم يكن صاحب الرخصة قد باشر بتنفيذها بتاريخ صدور التخطيط الجديد. وبما أنه يتضح بالتالي أن القرار البلدي المشكو منه

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ٨٨٣ تاريخ ١٩٦٨/٧/٤، محمد شمعه/ بلدية صيدا، م.إ. ١٩٦٨ ص ١٧٢.

[2] م.ش.د. قرار رقم ١٢٤ تاريخ ١٩٨٨/٥/٢٦، فرنسوا اميل ديب ورفاقه / بلدية الجديدة البوشرية – السد، م.ق.إ. ١٩٩٠-١٩٩١ ص ٢١٢.

يستند إلى اسس قانونية سليمة [1]، وإنقضاء مهلة الشهرين القانونية للطعن في الترخيص المعطى سواء كان صريحاً أو ضمنياً لا يكفي لنشأة الحق المكتسب به لأنه يقتضي لنشأة مثل هذا الحق أن يثبت تنفيذ الترخيص المعطى أو الناشيء من جرّاء عدم إتخاذ القرار بخصوص الطّلب المقدّم به، وعلى فرض اعتبار الجهة المستدعية مرخّصة ضمناً بالإنشاءات المطلوبة وفقاً للخرائط المرفقة بالطلب إبتداء من التاريخ الذي تتذرع به والجاري بعد حصول عملية دفع الرسوم القانونية إلاّ أن عدم شروعها بأعمال البناء وتنفيذ مضمون الرخصة المطلوبة حتى تاريخ اتخاذ القائم بأعمال رئيس البلدية لقرار الإلغاء المطعون فيه وبالتالي عدم نشوء حق مكتسب لها بالرخصة من شأنه أن يفسح المجال أمام هذا الأخير باستعمال سلطته في إتخاذ هذا القرار رغم إنقضاء مهلة الشهرين إذا تبيّن له أن الرخصة معيوبة بعدم الشرعية وسواء تكشّف هذا العيب له شخصياً أم على أثر طلب تقدّم به أحد المالكين المجاورين أصحاب المصلحة [2]، وقرار محافظ بيروت تاريخ ٦٥/٣/٢٤ بسحب الرخصة واقعاً ضمن مدة الشهرين وهو غير مخالف للأصول، وقد صدر بسبب حرص البلدية على تدارك امكانية إنشاء بناء مخالف لأصول التخطيط مما سيحملها على تقرير هدمه فيما بعد، ولهذا قامت بسحب قرار الرخصة المخالف للقانون ضمن مهلة المراجعة. وبما أن المدعية لم تباشر فعلياً بتنفيذ أشغال البناء قبل إسترداد الرخصة فلا تكون قد تضررت من سحب الرخصة وبالتالي لا يترتب لها التعويض[3]، كما أن قرار الترخيص بالتصوينة حول العقار أُعطي بتاريخ ١٩٨٩/٦/١٥ وأن قرار إلغاء الترخيص قد صدر بتاريخ ١٩٨٩/٦/٢٤ أي ضمن مهلة المراجعة طعناً بالقرارات الإدارية أمام مجلس شورى الدولة. وقبل أن يبدأ المستدعي بالبناء وإنجازه مما ينفي الحق المكتسب الذي يدلي به المستدعي[4].

---

[1] م.ش.د. قرار رقم: ٥٠٦ تاريخ ١٩٩٤/٧/٦، نسيم شلهوب/ بلدية الجديدة – البوشرية – السد والدولة، م.ق إ. ١٩٩٥ ص ٥٣٢.

[2] م.ش.د. قرار رقم ٢٤ تاريخ ٢٠٠٠/١١/٢١، الياس عبده كسروأني/بلدية الغبيري، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٥١.

[3] م.ش.د. قرار رقم ١٤٣ تاريخ ١٩٩٥/١٢/١٢، ماري حنا كلسيأن/ بلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٢١٢.

[4] م.ش.د. قرار رقم ٤٧٢ تاريخ ١٩٩٧/٤/١٠، سمير معوض/بلدية البوار، م.ق.إ. ١٩٩٨ ص ٤١٩.

سحب رخصة البناء التي باشر صاحب بتنفيذها: إن قرارات الترخيص بالبناء ذات الطابع الإعلاني الإعترافي المشار إليه أعلاه لا تُكسب حقاً إلاّ إذا شرع بتنفيذها وبالتالي لا يتولَّد حق مُكتسب بها مجرد منحها، فالرخصة التي يباشر بتنفيذها أو ينتهي تنفيذها وهي مخالفة للقانون أو الأنظمة أو لوجود خطأ في وقائعها لا يحق للإدارة أن تستردها حين تكتشف المخالفة فيها إلاّ ضمن المهلة القانونية.

وبما أن عدم قيام الإدارة بممارسة حقّها باسترداد الترخيص غير القانوني وفقاً لما تقدم من شأنه أن يسقط حقها بذلك، ولم يعد متاحاً لها تقريره لأنه يصطدم بحق مكتسب ناشىء عن التنفيذ[١]، فإذا أصبحت الرخصة غير متوافقة مع أنظمة صادرة بعد إعطاء الرخصة، فإن هذه الرخصة تكون محصَّنة ومنشئة للحق ولا يجوز سحبها إذا باشر صاحبها بالتنفيذ[٢].

لكن إذا خالف صاحب الرخصة لمضمونها، في هذه الحالة يكون مشروعاً قرار رئيس بلدية الميناء تاريخ ٩١/٤/١٣ بإلغاء القرار رقم ٢ تاريخ ٩١/١/١٦ المتضمّن الترخيص للمستدعين بالبناء، لأن صاحب الترخيص خالف مضمون الترخيص، فيكون القرار المتضمن إلغاء هذا الترخيص واقعاً في موقعه القانوني[٣]، لأنّ رخصة البناء لا تولي صاحبها أيّ حق مكتسب حتى بعد إنقضاء مهلة الشهرين على الطعن فيها، ويجوز للإدارة سحبها عند مخالفة المرخَّص له للقانون عملاً بالمبدأ الشهير :لا يستطيع المرء أن يعتدّ بخطئه أو بغشه. وكذلك إذا كانت المخالفات التي إرتكبها غير قابلة للتسوية وعقوبتها الهدم[٤]، بل أن رخصة البناء عندما تنطوي على اعتداء على الأملاك العامة والأملاك الخاصة، لا تولي أي حق مكتسب لصاحبها، وبوسع السلطة المختصة التي اعطت

---

(١) م.ش.د. قرار رقم ٥١٣ تاريخ ٢٠٠١/٥/٢٣، عبد اللطيف بديع عضاضة/بلدية بيروت، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٧٤٣.

(٢) م.ش.د. قرار ٦١٤ تاريخ ١٩٦٧/٣/٢٩، بيار عبده دكاش/الدولة – وبلدية الحدث، م.إ. ١٩٦٧ ص ٩٦.

(٣) م.ش.د. قرار رقم ٤٧٩ تاريخ ١٩٩٦/٤/٢٤، مروأن الباف ورفاقه /بلدية الميناء، م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٥٧١.

(٤) م.ش.د. قرار رقم ٤٠٨ تاريخ ١٩٩٨/٣/١٩، إيليا دميأن/ بلدية القبيات، م.ق.إ. ١٩٩٩ ص ٤٠٠.

الترخيص أن تسحب هذا الترخيص أو توقف مفعوله من اجل تصحيحه بإزالة العيوب الجسيمة التي تشوبه وذلك حتى بعد أنقضاء مهلة الشهرين على اعطائه.

وفضلاً عن ذلك فإن رخص البناء تعطى مع حفظ حقوق الغير والمقصود بهذه الحقوق الأملاك العامة والأملاك الخاصة المجاورة. وحفظ هذه الحقوق يعني أن الترخيص يعطى بدون امكانية مساسه بهذه الحقوق. فسحب قرار الترخيص بالبناء بعد إنقضاء مهلة الشهرين يكون ايضًا شرعيًا إذا كان طالب الترخيص قد خَدع الإدارة أو ابرز مستندات غير صحيحة بشأن مستوى العقار الطبيعي الشقلات (أو مساحة العقار الحقيقية) كما هو الحال بالنسبة إلى هذه المراجعة [١]، وقرار بلدية تولا بسحب الرخصة بعد أن تبيّن لها أن البناء الذي يقيمه المستدعي في عقاره يتناول قسماً من الطريق العامة التي سبق للبلدية أن شقتّها وزفّتتها برضى المالكين الذين أصاب خط الطريق أملاكهم وتنازلهم عمّا شمله هذا الخط. وحيث أن قرار سحب الرخصة المطعون فيه اذ يرمي إلى المحافظة على الطريق العام لا يكون مشوباً بايّ عيب يستوجب إبطاله ولا يحول دون المستدعي ومطالبته بالتعويض عن الأضرار التي يمكن أن يكون الترخيص وسحبه قد ألحقاها به[٢].

<u>الفقرة الثانية: مسؤولية الإدارة عن وقف أو منع تنفيذ الرخصة</u>

إن إلغاء رخصة البناء يعود إلى السلطة ذاتها التي يعود لها صلاحية إعطاءها، وأنّ هذه السلطة هي رئيس البلدية وليس المجلس البلدية مجتمعاً، وليس للمحافظ صلاحية وقف أعمال البناء المرخَّص به لأن المسائل المتعلّقة برخص البناء لا تخضع لسلطة الوصاية [٣]، ولرئيس البلدية ذاته

[١] م.ش.د. قرار رقم ٣٩٧ تاريخ ٢/٢٠ /٢٠٠٨، غسأن حداد /بلدية جونية، العدل ٢٠٠٩/١ ص ١٠٣٢.

[٢] م.ش.د. قرار ١٦٣٢تاريخ ١٩٦٥/١١/١٥، بطرس مارون/ بلدية تولا، م.إ. ١٩٦٥ ص ٢٢٩.

[٣] م.ش.د. قرار رقم ٩٢٤ تاريخ ١٩٦٨/٧/٩، إلياس غرير / الدولة- وبلدية زحله، م.إ. ١٩٦٨ ص ١٧٣.

إصدار القرار المضادّ، فيكون القرار الصادر عن وزير الشؤون البلدية صادراً عن مرجع غير مختص، مستوجب الإبطال لهذا السبب.[1]

وقضى مجلس شورى الدولة بأن الرجوع عن القرار الإداري كان صادراً عن السلطة المختصة بإصداره وحَكم بصحة هذا الرجوع، فاعتبر بأن اعطاء رئيس البلدية سلطة الترخيص بالبناء وفقاً لما تنص عليه المادة ٧٤ من قانون البلديات إنّما يخوّله السلطة في إلغاء هذا الترخيص أو سحبه أو إسترداده في الحالات التي تستوجب ذلك قانوناً وبمعزل عن المسؤولية التي قد تنجم عن هذا العمل، وأن تفويض نائب الرئيس بأعمال الرئاسة بموجب قرار مشروع وصحيح من شأنه أن ينقل إليه جميع صلاحيات الرئيس بما فيها صلاحية إلغاء القرار بالترخيص أو سحبه[2].

ورئيس البلدية هو الذي يأمر بتوقيف أعمال البناء لمدة أقصاها ١٥ يوما، ولا يحقّ للقائمقام الحلول محل رئيس البلدية وايقاف أعمال البناء إلا عندما يمتنع رئيس البلدية عن القيام بذلك رغم توجيه أمر خطّي له بهذا الصدد ضمن مهلة محددة (المادة ١٣٥ من قانون البلديات) وتخضع قرارات رئيس البلدية بتوقيف أعمال البناء لرقابة القاضي الإداري والمجلس يقوم بتطبيق المادة ٧٧ من نظامه إذا رأى ضرورة للبتّ بطلب وقف التنفيذ فيتثبّت من توافر شروطها لناحية الأسباب الجدّية والهامّة في المراجعة، ولناحية الضّرر الذي يلحق بالمستدعي من جرّاء التنفيذ.

فالترخيص بالبناء وإن كان يُكسب صاحبه حقاً حين يتمّ تنفيذه , إلا أنّه فيما يعود للمخالفات المتعلّقه بالإنتظام العام وخاصة بحقوق الغير والتعدي على عقاراتهم، فإنه يُعتبر بحكم عديم الوجود ولا يُكسب صاحبه ايّ حق ويجوز للإداره الرّجوع عنه في أيّ وقت إذ أنّ الرخصه تُعطى لمالك العقار أو لمن يحل محله قانونا مع حفظ حقوق الغير, وبالتالي اإذا تبين لاحقاً أنّ طالب الرخصه قد استند

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ١١١ تاريخ ١٩٩٨/١١/١٨، جورج حاتم ونجلة ناصيف جبر / - بلدية العقيبة والصفرا، م.ق.إ. اعدد١٤ /٢٠٠٣ ص ١٢٢.

[2] م.ش.د. قرار رقم ٢٩ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٤، طوني إدمون بخاش/ بلدية زحلة- المعلقة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٦٠.

إلى إفادات هي محل طعن بالتزوير امام القضاء ولم يبادر إلى اثبات العكس , تكون الرخصه بحكم غير الموجودة لأنها استصدرته ونفّذته على عقار لا تملكه[1].

وفي بعض الأحيان، يُضم طلب وقف التنفيذ إلى الأساس عندما تكون المراجعه قد أصبحت جاهزة للحكم، لأن البتّ بطلب وقف التنفيذ يصبح عندئذٍ بدون جدوى[2]. إلا أنه في ما يتعلّق بقضايا البناء قد تثار مسألة التمييز بين وقف تنفيذ الترخيص بعينه كعمل قانوني ووقف تنفيذ أعمال البناء كأعمال مادية.

وقد تسنّى لمجلس شورى الدولة بتّ هذه المسألة في أحد قراراته الملفتة عندما تقدم المستدعي بطلبين: الأول يرمي إلى وقف تنفيذ الترخيص المطعون فيه، والثاني يرمي إلى وقف تنفيذ الأعمال الجارية في العقار المرخَّص البناء عليه. فضم المجلس الطلب الأول إلى الأساس لأنّ المراجعة كانت جاهزة للحكم اما لناحية الطلب الثاني فانطلق المجلس من كون إختصاصه" يقتصر على إجراء الرقابة القانونية على قرار الترخيص بالبناء كعمل إداري صادر عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية، وإعلان شرعيته أو عدمها" [3].

وتُسأل الإدارة بالتعويض عن قرار توقيف أعمال البناء المخالف للقانون، وهذا ما جرى عليه إجتهاد مجلس شورى الدولة: "بما أن البلدية أمرت بإيقاف مفعول رخصة البناء بصورة غير قانونية ارتكبت خطأً بتجاوزها حدّ السلطة، مما يؤدّي إلى اعلان مسؤوليتها وإلزامها بالتعويض عن الأضرار الناتجة التي أُلحقت بالمستدعي".

---

[1] م.ش.د. قرار رقم ٥٩٠ تاريخ ٢٠١٣/٦/٣, منى نخله عطاالله شحاده / بلديه العذرا والعذر والدوله –وزارة الاشغال العامه ووزارة الداخلية.

[2] م.ش.د. قرار رقم ٦١٩ تاريخ ١٤ / ٧ / ١٩٩٤، يوسف وميشال مزهر / الدولة، م.ق.ا. العدد ٨، ١٩٩٥، ص ٥٨١ .

[3] م.ش.د. قرار رقم ٤٧٨ تاريخ ٢٩ / ٣ / ١٩٩٥، قيصر بطرس بعينو / بلدية كفرذبيأن، م.ق.ا. العدد ٩، ١٩٩٦ ص ٤٣١.

كما أنه يحق للمالك المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه في حال حصل على رخصة بناء قانونية وتعذّر عليه تنفيذها بفعل قرار تجميد هدم البناء السابق بعد أن كان أجيز له الهدم وأُعطي رخصة بناء كانت ستعود له بعائدات مالية لقاء استثمار كامل الإنشاءات التي أجازتها له رخصة البناء[١].

وفي هذا الاطار أيّدت هيئة التشريع في وزارة العدل حكم مجلس الشورى إذ أدلت بما يلي: "وحيث أن الترخيص بالبناء يُعطى مع حفظ حقوق الغير.

وحيث إذا حصل أن منحت الإدارة ترخيصاً بالبناء على حدود العقار وفقا لنظام المنطقة التي يقع فيها العقار، دون الأخذ بالإعتبار التراجع المفروض بموجب إرتفاق مُسجّل على الصحيفة العينية للعقار ومُحدّد على خريطة المساحة، ولم يكن لها أن تجهل وجود هذا التراجع، فإنّ عملها هذا يشكّل خطأً قد يرتّب مسؤوليتها في حال توفّرت باقي شروط هذه المسؤولية" [٢].

إلّا أنّه يحق للادارة، وبدون توجيه إنذار مسبق لصاحب العقار، الذي ينذر بالإنهيار ويُشكّل بقاءه خطراً ما لم يبادر إلى القيام بواجباته بإجراء التدعيمات اللازمة، بتنفيذ الهدم على نفقة صاحب العقار ومسؤوليته إذا ثبتت مخالفة البناء للقوانين بموجب قرارات قضائية تُبطل إجراء التسوية والتي تُعتبر وسيلة إثبات صحيحة تغني عن تنظيم محضر ضبط يعيّن موقع المخالفة وماهيتّها وتاريخ حصولها... وفقاً لما تنص عليه المادة ٢٢ من قانون البناء، فإنّ السلطة المعطاة للإدارة في المادة ٢٢ المشار إليها أعلاه بهدم البناء المخالف إذا لم يُقدم مالكه على هدمه غير مرتبطة بوسيلة إثبات هذه المخالفة – محضر ضبط ام حكم قضائي مبرم– وإنما بواقعة ثبوتها، مما يعني أن قيام الإدارة المعنية بالهدم استناداً إلى ثبوت المخالفة بموجب قرار قضائي ليس من شأنه أن يعيب عملها

---

[١] م.ش.د. قرار رقم ٤٤٧، تاريخ ١٥ / ٣ / ٢٠٠٤، مارسيل نقولا بركات / بلدية بيروت.
[٢] هيئة التشريع في وزارة العدل، إستشارة رقم

كونه لا يشكل مخالفة للاجراءات القانونية المنصوص عليها في المادة المذكورة وبالتالي لا يشكّل مخالفة أيضا لأحكام المادة ١٢٣ من نظام مجلس شورى الدولة التي تجيز التنفيذ بالطريقة الإدارية، وبالتالي لا تُسأل الإدارة عن التعويض اذ أنها لم ترتكب خطأً بتنفيذها لقرار الهدم المبني على حكم قضائي مبرم يُبطل التسوية للمخالفة على العقار المذكور[١].

ولكن تجدر الاشارة إلى أن الإدارة تُسأل عن التعويض فقط إذا خالفت القانون لكونها تكون قد ارتكبت خطأً، أما إذا أصدرت ترخيصاً بعد تحقّقها من الأوراق الثبوتية المرفقة التي تثبت حق طالب الترخيص بطلب الرخصة الذي يوليه اياه القانون وبعد تحققها من الخرائط المرفقة ومطابقتها للواقع، فإنّ سلطتها مقيّدة بإعطاء رخصة البناء وبرخصة الإشغال أيضا بدون الالتفات إلى ما يفيد في الواقع إلى عكس ذلك كما هو حال عقار الايدن باي حيث أن الإدارة لم تتاثر بأيّ اتهامات تشير إلى وجود مخالفات في رخصة بنائه طالما أنها اصدرت الترخيص وفقا للقانون ولمستندات قانونية تنفي هذا الواقع.

[١] م.ش.د. قرار رقم ٥٧١ تاريخ ٢٤ / ٦ / ٢٠٠٣، جوزف وسمير ابي خليل / الدولة وبلدية البربارة، م.ق.ا. العدد التاسع عشر، ٢٠٠٧، ص ١١١٦ – ١١١٧.

خاتمة

تتميّز قوانين البناء في لبنان بالقدم وقلة التعديلات التي تطالها، بحيث أن آخر تشريع للبناء هو الصادر بموجب القانون رقم ٦٤٦ الصادر في ١١ / ١٢ / ٢٠٠٤ وهو قانون تعديلي للمرسوم الاشتراعي رقم ١٤٨ تاريخ ١٦ / ٩ / ١٩٨٣.

وبالرغم من تَضمُّن القانون الجديد لعام ٢٠٠٤ على الكثير من الأحكام التي أسهمت في إقفال الكثير من الثغرات، الا أنّه قد مضى على صدوره ما يقارب الاربعة عشر عاما وبالتالي اصبح بدوره بحاجة إلى تعديل ليواكب الوضع الحالي.

يعاني الافراد في لبنان من ضعف في إدراك حقوقهم المدنيّة كمواطنين وهذا ينعكس على تعاطيهم مع الإدارة التي تبدو جسماً غريباً عنهم، كما أن المواطن اللبناني لا يملك المعرفة الكافية بحقوقه ويستسلم لمطالب الإدارة وإن كانت غير محقة، ويستبدل الأصول القانونية أو الإستعانة بالقانونيين للإستيضاح حول موقعه القانوني، ببعض السماسرة أو الاذعان الأعمى لإنجاز معاملاتهم على أساس الاكراميات التي تسهّل المعاملة فينتج عن ذلك أبنية غير مطابقة لأنظمة البناء والسلامة.

إن المشاكل التي تعاني منها الإدارة مرتبطة إلى حد كبير بالواقع السياسي والطائفي، وكذلك بحالات الحروب وعدم الاستقرار الأمني وحدة المشاكل التي أدّت إلى إلى عدم تقديم اي محاولة جديّة لإيجاد إدارة فعّالة تخدم المواطن، حيث يوجد شكوى دائمة من تدنّي مستوى الخدمات ومن ضعف الاجراءات المتبّعة مما يؤدي إلى تأخُّر إنجاز المعاملات، بالتالي يشكّل عدم تطبيق القانون أحد الأسباب الرئيسية للوضع الراهن غير المرضي في حقل التنظيم المدني والبناء.

فمخالفات البناء تكاد تكون هي القاعدة في العمل، وقد تكون المخالفة أكبر من الأصل في بعض الأحيان كما هي الحال في منطقة عرمون جنوبي مدينة بيروت مثلاً حيث تمّ إنشاء أبنية من خمسة عشر طابقاً بينما يحدّد النظام المصدّق في المنطقة العدد الأقصى المسموح به بثلاث طوابق.

أن التقيد بأحكام قانون البناء يؤدّي إلى إنتفاء مخالفات البناء لأن القانون يفرض الحصول على الرخصة المسبقة قبل المباشرة بالعمل، كما يفرض الحصول على رخصة الإشغال (السكن) بعد إنتهاء العمل بناءً على إفادة خطيّة من المهندس المسؤول بأنّ البناء تمّ بإشرافه وفقاً للترخيص. إن وجود مخالفة بالبناء يحول قانوناً دون إعطاء رخصة الإشغال ويؤدّي إلى " تجميد " البناء فلا يستطيع المالك إجراء أية معاملة عقارية عليه (فرز أو بيع) أو إشراكه بالمياه والكهرباء والهاتف، كما يمكن أن يحكم القانون على المخالفة بالهدم، ويمكن القول بأن جميع المشاريع السياحية "البحرية على طول الشاطئ اللبناني هي مخالفة للقانون، فالأقلية من بينها التي حصلت على ترخيص مسبق بإشغال الأملاك العامة البحرية قد خالفت شروط الرخصة، والأكثرية الباقية منها لم تحصل على أي ترخيص أصلاً فهي إذا معتدية على الأملاك العامة البحرية، أي مخالفة لأحكام القانون.

في النهاية، حاولنا في هذا البحث المتواضع الإشارة إلى بعض المنازعات في قضايا البناء التي يتصدّى لها مجلس شورى الدولة معترفين بدور قضاته الذين يحاولون جاهدين ضمان انطباق الرخص على القانون وإبطال أي تراخيص مخالفة وذلك بغض النظر عن كل الضغوطات التي يتعرضون لها .

وهنا نأمل من مجلس النواب تعديل قانون البناء ليماشي تطورات العصر وتفعيل دور المؤسسات العامة لقمع المخالفات والحد من ظاهرة العشوائية السائدة مؤمنين فقط بأن مكافحة الفساد ومحاسبة المتسببين في خرق القانون لا تتمّ إلّا عبر إصدار قوانين جديدة تراعي كل التطورات وتهدف

إلى إنشاء بنية تحتية وتخطيط للمناطق بشكل حضاري وتتضمن عقوبات قاسية للمتهاونين في منح التراخيص، وأن يناط أمر البت بمنازعات البناء بلجان مختصة إسوةً بمنازعات الضرائب والرسوم حيث تنظر اللجان بالإعتراضات في الدّرجة الأولى ويكون مجلس شورى الدولة مرجعاً استئنافياً لقراراتها، اذ أنّ كافة منازعات البناء تحتاج إلى خبرة هندسية لا إلى خبرة القاضي على أن تكون الوساطة والصلح هي الخيار الأول للجان الإعتراض فتتمكن من خلال مناقشاتها لكل المعطيات من التوصّل لصيغة توافقية تحقق التوازن بين كافة الأطراف.

المــــراجـع

المراجع والمصادر العربية

أولاً: قوانين و أنظمة:لبنان

١. قانون البناء رقم ٦٤٦ تاريخ ١١ / ١٢ / ٢٠٠٤.
٢. قانون البلديات رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ / ٦ / ١٩٧٧ .
٣. قانون التنظيم المُدني رقم ٦٩ تاريخ ٩/ ٩/ ١٩٨٣
٤. قانون تسوية مخالفات البناء رقم ١٣ / ٨٣ المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣٠ / ٨٣
٥. قانون تسوية مخالفات البناء رقم ٣٢٤ / ٩٤
٦. قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٦٠ تاريخ ١٢/ ٩ / ١٩٨٨
٧. قانون الممتلكات الثقافية رقم ٣٧ تاريخ ١٦ / ١٠ / ٢٠٠٨
٨. المرسوم التطبيقي لقانون البناء رقم ١٥٨٧٤ تاريخ ١٢ / ١٢ / ٢٠٠٥.
٩. تعديل المرسوم التطبيقي لقانون البناء رقم ٦١٧ تاريخ ٨/ ٨ / ٢٠٠٧.
١٠. نظام مجلس شورى الدولة القانون رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤ / ٦ / ١٩٧٥

ثانياً: الكتب

١. أبو العينين، محمد- **دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري**- الكتاب الأول- منشورات دار الكتب القانونية –مصر- ١٩٩٨

٢. باز، جان- **الوسيط في القانون الإداري اللبناني**- الكتاب الأول- بدون ناشر طبعة العام١٩٧١.

٣. بدوي، ثروت – **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية** - دار النهضة العربية – الطبعة الأولى١٩٦٨.

٤. البنا، محمود عاطف- **الوسيط في القضاء الإداري**- دار النهضة العربية القاهرة-الطبعة الثانية ١٩٩٩.

٥. تناغو، سمير- **القرار الإداري مصدر للحق**- منشورة نشأة المعارف الإسكندرية-١٩٧٢.

٦. الجرف، طعيمة – **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون** – منشورات مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٣.

٧. الجرف، طعيمة- **القانون الإداري**- منشورات مكتبة القاهرة الحديثة- ١٩٦٣-١٩٦٤.

٨. جمال الدين، سامي – **اللوائح الإدارية** – منشأة المعارف ١٩٨٢ .

٩. جمال الدين، سامي- **الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري**، منشورات منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩١.

١٠. حافظ، محمود- **القرار الإداري**- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية ١٩٩٢ .

١١. خليل، عبد القادر- **نظرية سحب القرارات الإدارية**- دار النهضة العربية ١٩٦٤

١٢. دحداح، خليل – **التنظيم المدني وقانون البناء** – د.د.ن. الطبعة الاولى، ٢٠١٢.

١٣. العطار، فؤاد- **رقابة القضاء لأعمال الإدارة**- دار الكتاب العربي- القاهرة- الطبعة الثانية ١٩٦١.

١٤. عكاشة، حمدي – **موسوعة القرار الإداري**، د.د.ن - الطبعة الأولى٢٠٠٢.

١٥. عيد، إدوار- **القضاء الإداري**- منشورات زين الحقوقية – طبعة ١٩٧٤.

١٦. فرحات، فوزت- **محطات اجتهادية هامة في قضاء مجلس شورى الدولة اللبناني قيد الإعداد.**

١٧. مساعدة، أكرم- **القرار الإداري- دراسة مقارنة بين مصر والأردن**- د.د.ن- طبعة العام١٩٩٢.

١٨. يكن، زهدي- **القانون الإداري**- المكتبة العصرية بيروت بدون ذكر سنة النشر.

<u>ثالثاً: رسائل وأطروحات</u>

١. شبيب، زياد – **المراجعة بشأن رخص البناء أمام مجلس شورى الدولة** - معهد الدروس القضائية- قسم القانون العام – ٢٠٠١.

<u>رابعاً: المقالات والتعليقات</u>

١. إسماعيل، عصام- **ملاحظات حول نشر مرسوم نافذ في الجريدة الرسمية**- مجلة الحياة النيابية- العدد٦٢ آذار ٢٠٠٧.

٢. الخوري، يوسف سعدالله – **الدور الإستشاري لمجلس شورى الدولة** – مجلة القضاء الإداري في لبنان ١٩٨٥.

٣. الخوري، يوسف سعدالله – **زوال العمل الإداري بفعل الإلغاء أو الإسترداد** – م.ق.إ. ١٩٨٧-١٩٨٨.

٤. الشدياق، جوزف – **العمل الإداري عديم الوجود** – المجموعة الإدارية ١٩٦٨ باب المقالات.

٥. الشدياق، جوزف – **المداعاة في طلب تعديل أو إلغاء الأنظمة الإدارية في أثر تبدل الظروف التي كانت السند المبرر في إصدارها** – المجموعة الإدارية ١٩٦٤ باب المقالات.
٦. سعد، جورج- **تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٧١**، تاريخ ٢٠٠١/٢/٨ الدولة/ الياس غصن، **منشور ضمن كتاب: أعمال قانونية**- دار النجوى، الطبعة الأولى ٢٠٠٥.

خامساً: المجلات

١. مجلة القضاء الإداري: أحكام مجلس شورى الدولة.
٢. المجموعة الإدارية: أحكام مجلس شورى الدولة.
٣. هيئة التشريع في وزارة العدل: إستشارات.

المراجع والمصادر الأجنبية

أولاً: الكتب والأطروحات الجامعية

1. Auby, J-M - **La Théorie de l'inexistence des actes administratifs** – Editions A. Pedon 1951.
2. Bénoit, F P – **Le droit administratif Français**- Dalloz 1968.
3. Blancpain,F – **La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral**, Thèse Paris 1979 .
4. Bonnard, R- **Précis de droit administratif**-4e ed. 1943 p70.
5. Braibant, G- **Le Droit administratif Français**, Dalloz 1984.
6. Calogéropoulos, A.- **Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux**, LGDJ 1983.
7. Chapus. R – **Droit adminstratif general.**
8. Dupuis, G et M-J Guedon – **Droit administratif**- Colin, 1986.
9. Lachaume, J F - **La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public Français**, L.G.D.J. 1966.

10. P.Py- **Le role de la volonte dans les actes adminstratifs unilateraux**.
11. Peiser, G- **contentieux administratif** – Dalloz 12e edition2001.
12. Regourd, S - **L'Acte de tutelle en droit administratif français**, LGDJ1982.
13. Rivero,J - **Droit administratif**- Précis Dalloz ed 1971.
14. Vedel G. et P. Devolve – **Droit Adminstatif**.
15. Yannakopoulos,C - **La notion de droits acquis en droit administratif français**- LGDJ 1997.

ثانياً: المقالات

1. Alberton, G - **Les autorités administratives françaises :obligations de faire et de ne pas faire**- RFDA 2002 p1.
2. Auby, J B - **Contentieux administratif - Définitions. Principes. Orientation**- Octobre 1999- Fasc. 1001.
3. Auby, J M – **L'Abrogation des actes administratifs**- A.J.D.A. 1967 p131.
4. Auby, J M – **L'Influence du changement de circonstances sur la validité des ates administratifs unilateraux** – R.D.P.1959 p431.
5. Chapus, R – **l'Administration et son juge ce qui change** – E.D.C.E. 1991 No 43 p259.
6. Chapus, R.- **Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative**, mélanges Eisenman: 1975 p265.
7. Delamarre,M - **La sécurité juridique et le juge administratif français**- AJDA 2004 p. 186.

فهرست